

LE PACTE DE PARIS

DU 27 AOUT 1928

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 1^{er} Mars 1930, à 14 heures

PAR

Robert LE GALL

Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, Professeur

Suffragants..... { MM. BASDEVANT { *Professeurs*
CASSIN }

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, Rue Soufflot — PARIS (V^e)

1930

*Thèse Paris
1930.*

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LE PACTE DE PARIS

DU 27 AOUT 1928

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 1^{er} Mars 1930, à 14 heures

PAR

Robert LE GALL

Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, Professeur

Suffragants..... { MM. BASDEVANT { *Professeurs*
CASSIN }

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(Société Anonyme)

22, Rue Soufflot — PARIS (V^e)

—
1930

*20132



INTRODUCTION

L'histoire des groupements humains nous apprend que les institutions judiciaires sont apparues de très bonne heure. A l'origine des sociétés primitives, la vengeance privée est l'unique système pénal. La victime d'un délit se fait justice sans qu'une autorité étrangère soit mêlée au débat. « Mais la vengeance, toujours aveugle, est souvent injuste. De plus, elle perpétue les haines de personne à personne, de famille à famille, elle est pour la société une cause permanente de désordre¹ ». Bientôt, les peuples prennent conscience de la grossièreté du procédé et aussi de son injustice. On sent déjà confusément que, dans un litige, nul ne peut à la fois être juge et partie. La justice naît du jour où l'autorité publique s'interpose entre le coupable et la victime. Certes, des vestiges de la loi de fer des premiers jours subsistent encore mais vont s'affaiblissant jusqu'à disparaître tout à fait. L'histoire du droit français nous offre un exemple saisissant de ces survivances. A l'époque féodale, le duel judiciaire revêt une importance considérable et constitue le moyen de preuve ordinaire. La procédure de l'appel repose tout entière sur ce pivot. Pour en appeler de la juridiction subalterne au tribunal supérieur, il est nécessaire de « fausser le jugement » les armes à la main. Puis disparaissent ces derniers vestiges d'une époque troublée. L'appel s'organise et le système judiciaire apparaît bien-

1. Gaston May, *Eléments de Droit romain*, Paris, 1920 p. 391.

tôt comme un organisme très complet dont le fonctionnement est minutieusement réglé. Nul ne peut légalement se faire justice; force est de recourir à un tribunal régulier.

Si, en droit interne, les individus ont rapidement perdu la faculté de devenir leur propre justicier, les nations, jusqu'à la mise en vigueur du pacte de la Société des Nations, avaient juridiquement et en tout état de cause le droit de régler leurs différends par le sort des armes. Le duel judiciaire, proscrit depuis des siècles de la justice privée, restait, en droit international, un moyen légitime de résoudre les conflits entre nations.

Le contraste entre la justice interne et la justice internationale est tel, tout est si minutieusement réglé dans l'une alors que dans l'autre, jusqu'à une époque récente, tout semblait si totalement livré au hasard que l'observateur le moins attentif se pose la question suivante : « Pourquoi la justice interne est-elle arrivée à cet état d'achèvement que nous constatons tandis que la justice internationale en est encore à chercher péniblement sa voie ? »

Faut-il admettre que « la conscience juridique des peuples, qui donne le caractère obligatoire aux règles économiques et morales issues de leur solidarité¹ », ne découvre que lentement les principes de la morale internationale ? Certes, pendant longtemps, la guerre a été considérée comme un fléau qu'on ne pouvait songer à proscrire et dont, tant bien que mal, il était nécessaire de s'accommoder comme il convient de s'accommoder des raz de marée, des tremblements de terre et des coulées de lave. « Jadis, il est vrai depuis les canonistes jusqu'à Grotius, la doctrine s'était efforcée de distinguer les cas où l'emploi de la force était admissible de ceux où il ne l'était pas. La règle commençait ainsi à s'accréditer que la guerre n'était licite que

1. N. Politis; *Les nouvelles tendances du Droit international*, Paris, Hachette, 1927, p. 49.

si elle était entreprise pour faire triompher un droit violé; dans tous les autres cas, elle devait être tenue pour un abus de la force. Malheureusement tout cet effort fut perdu par le triomphe de la conception du pouvoir absolu. La souveraineté a tué la théorie du *justum bellum*. La prétention des Etats de n'avoir à rendre aucun compte de leurs actes les a portés à revendiquer le droit de faire de leur force l'usage que bon leur semblait¹ ». Après avoir posé le principe que les Etats ont le droit de faire la guerre pour leur propre conservation, Montesquieu déclare que « entre les sociétés, le droit de défense naturelle entraîne quelquefois la nécessité d'attaquer, lorsqu'un peuple voit qu'une longue paix en mettrait une autre en état de le détruire² ». L'affirmation ne manque certes pas de logique mais on voit que c'est la justification de toutes les équipées militaires.

Plus près de nous, examinant le problème de la guerre dans un ouvrage d'une haute tenue littéraire et philosophique, Joseph de Maistre arrive à cette conclusion : « La guerre est divine en elle-même puisqu'elle est une loi du monde³ ».

Sans rejeter d'une manière absolue les considérations relatives à l'évolution de la « conscience juridique des peuples », nous estimons cependant que la pérennité des guerres doit être plus particulièrement imputée à l'insuffisance d'organisation de la Société internationale.

Si la justice interne a pu atteindre le degré d'achèvement auquel elle est parvenue, c'est que, très vite, elle a eu à sa disposition les prévôts et les baillis assistés eux-mêmes des agents d'exécution. Privé de ces derniers, l'édifice judiciaire eût infailliblement sombré, car les sentences n'eussent jamais été exécutées : c'est bien mal connaître les hommes que de croire qu'ils se soumettraient bénévolement

1. N. Politis, *op. cit.*, p. 101.

2. Montesquieu, *Esprit des Lois*, livre X, chap. II.

3. J. de Maistre, *Les Soirées de Saint-Petersbourg*, septième entretien

à des arrêts dépourvus de sanctions. Le glaive de Thémis est le complément indispensable de la balance et c'est à juste titre que Pascal déclare : « La justice sans la force est impuissante, la force sans la justice est tyrannique. Il faut donc mettre ensemble la justice et la force et pour cela faire que ce qui est juste soit fort et que ce qui est fort soit juste ».

Et nous touchons ici au vice capital de la justice internationale jusqu'à l'organisation de la Société des Nations. Certes, la Cour permanente d'arbitrage de la Haye avait pour objet de connaître des litiges internationaux, mais sa compétence était facultative. Les Etats avaient la possibilité de lui soumettre leurs différends mais n'y étaient point obligés. En outre, en admettant même que les nations en conflit se fussent mises d'accord pour accepter sa juridiction, aucune contrainte ne pouvait obliger l'Etat condamné à exécuter la sentence.

Et puis survint la guerre mondiale ! Les conventions internationales furent foulées aux pieds. En dépit des traités qui garantissaient l'inviolabilité de son territoire, la Belgique fut envahie. Les lois de la guerre ne furent pas mieux respectées que ne l'avait été la neutralité belge. Et ce furent les bombardements d'ambulances, les coups de mains entrepris sous la protection du drapeau blanc, les massacres de blessés et de populations inoffensives... Les moins pessimistes furent atteints par le découragement.

Toutes ces violations répétées ne démontraient-elles pas d'une façon éclatante la vanité des efforts faits pour éluder les guerres ou pour les rendre moins inhumaines ? Pouvait-on encore caresser l'espoir d'intégrer les nations dans un vaste système juridique où les conflits seraient résolus par la voie de l'arbitrage et d'où la guerre serait exclue comme la vengeance privée avait été éliminée du droit interne ? La guerre mondiale n'apportait-elle pas la preuve irréfragable de la faillite du droit international ?

Et les mois succédèrent aux mois; on se reprit à espérer; peu à peu, on dut « reconnaître que le droit international n'a pas plus disparu, à la suite des excès de la dernière guerre, que le droit pénal ne cesse de rester en vigueur en dépit des crimes qui peuvent être commis¹ ».

Une préoccupation hanta bientôt l'esprit des spécialistes du droit international : rechercher les moyens d'éviter le retour des hécatombes et d'établir la paix sur des bases plus solides que par le passé.

Combien haute, combien noble est l'affirmation contenue dans le préambule du pacte de la Société des Nations :

« Les Hautes Parties Contractantes, considérant que, pour développer la coopération entre les nations et pour leur garantir la paix et la sûreté, il importe :

« D'accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre;

« D'entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur;

« D'observer rigoureusement les prescriptions du droit international, reconnues désormais comme règle de conduite effective des gouvernements;

« De faire régner la justice et de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés. »

Le système organisé par le pacte de la Société des Nations marquait un sérieux progrès sur la situation préexistante.

La guerre cessait déjà d'être un moyen normal de règlement des conflits internationaux .

Aux termes de l'article 12 les Hautes Parties contractantes conviennent de soumettre leurs différends soit à une procédure d'arbitrage, soit à l'examen du Conseil de la Société des Nations. Mais la guerre n'était pas bannie d'une façon absolue. Ainsi,

1. N. Politis, *op. cit.*, p. 10.

lorsque le Conseil, saisi d'un litige, ne pouvait réaliser l'accord unanime de ses membres sur la solution à recommander, celle-ci perdait son caractère obligatoire. Passé le délai de trois mois prévu à l'article 12, les parties pouvaient légitimement vidèr leur différend par le sort des armes.

Lors de la rédaction du Covenant, la question des sanctions avait fait l'objet de vives controverses. Les représentants de la France avaient proclamé la nécessité de doter la Société des Nations de moyens énergiques de coercition et demandé la constitution d'un état-major international qui, au moyen des contingents fournis par les Etats membres, aurait eu pour mission de faire exécuter au besoin par la force les décisions de la Société.

La proposition française fut repoussée. Le pacte n'est cependant pas totalement dépourvu de sanctions. L'article 16 dispose en effet que « si un membre de la Société recourt à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société ». Outre le blocus économique, le même article 16 prévoit également des mesures d'ordre militaire : « En ce cas, le Conseil a le devoir de *recommander* aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens, par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société » (article 16, alinéa 2).

Ce second alinéa de l'article 16 n'entraîne pas des con-

séquences aussi rigoureuses qu'on serait tenté de l'imaginer à première lecture. Si le Conseil a le devoir de *recommander* certaines mesures, les membres de la Société ne sont pas obligés d'obéir à ces recommandations. C'est aux autorités constitutionnelles de chaque Etat qu'il appartient de décider si oui ou non le dit Etat doit jeter ses forces militaires dans la balance.

On s'aperçut bien vite que le pacte de la Société des Nations, s'il donnait aux Etats de sérieuses garanties de paix, ne leur procurait pas une sécurité absolue. On envisagea bientôt de compléter ses dispositions. C'est ainsi qu'en septembre 1922, la troisième Assemblée décida qu'un projet de traité d'assistance mutuelle serait préparé et soumis aux gouvernements des Etats membres. Après l'échec du traité d'assistance mutuelle auquel on reprochait d'avoir fait une place trop considérable aux garanties matérielles et d'avoir négligé les garanties juridiques en n'organisant pas l'arbitrage, le problème fut repris dans son ensemble en 1924. C'est dans ces conditions que fut rédigé le protocole de Genève qui, suivant l'expression de M. N. Politis, « fermait le cercle de protection déjà tracé par le pacte (de la Société des Nations) autour de la paix du monde et ne tolérait plus aucune guerre individuelle ». Arbitrage, sécurité, désarmement, telle était la formule qui avait présidé à son élaboration.

Le protocole de Genève n'eut pas un sort plus heureux que le traité d'assistance mutuelle. Une application fragmentaire de ses principes fut cependant réalisée par la conclusion des accords de Locarno aux termes desquels la France, la Belgique et l'Allemagne se sont engagées à ne se livrer réciproquement « à aucune attaque ou invasion et à ne recourir, de part et d'autre, en aucun cas, à la guerre ».

Tel était, dans ses grandes lignes, le statut juridique international à la veille de la mise en vigueur du pacte de

Paris. Comme le dit justement M. Pierre Cot, « si étrange que cela puisse paraître, ayant la conclusion du pacte, la guerre était restée licite. Elle figurait dans l'arsenal du Droit des gens, comme un droit dont on peut abuser, mais dont l'usage est régulier. La guerre était une institution juridique à la disposition des Etats souverains, tout comme l'arbitrage ou la médiation. C'était le dernier moyen de résoudre les conflits internationaux, *ultima ratio regum*, mais c'était un moyen correct et régulier. Le pacte de la Société des Nations lui-même n'avait point prononcé contre la guerre d'exclusive absolue; le pacte reconnaît, à côté des guerres interdites, des guerres autorisées »¹.

Avec le pacte de Paris, la guerre cesse d'être un moyen licite de mettre fin aux controverses internationales. Le 27 août 1928, lors de la signature du pacte, M. Briand pouvait déclarer : « Pour la première fois, à la face du monde, dans un acte solennel engageant l'honneur des grandes Nations, ayant toutes derrière elles un lourd passé de luttes politiques, la guerre est répudiée sans réserves en tant qu'instrument de politique nationale, c'est-à-dire dans sa forme la plus spécifique et la plus redoutable : la guerre égoïste et volontaire. Considérée jadis comme de droit divin et demeurée dans l'éthique internationale comme une prérogative de la souveraineté, une pareille guerre est enfin destituée juridiquement de ce qui constituait son plus grave danger : sa légitimité. Frappée désormais d'illégalité, elle est soumise au régime conventionnel d'une véritable mise hors la loi, qui expose le délinquant au désaveu certain, à l'ini-mi-tié probable de tous ses co-contractants. C'est l'institution même de la guerre qui se trouve ainsi attaquée directement, dans son essence propre. Il ne s'agit plus seulement

1. Pierre Cot, *Rapport fait au nom de la Commission des Affaires Etrangères chargée d'examiner le Projet de Loi tendant à autoriser le Président de la République à ratifier le Pacte général de renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale.*

d'organisation défensive contre le fléau, mais d'une attaque du mal à sa racine même¹ ».

La présente étude sera consacrée au pacte général de renonciation à la guerre. Les négociations qui ont précédé sa signature feront l'objet d'assez longs développements. Ces négociations sont en effet du plus haut intérêt à un double point de vue. D'une part l'exposé des controverses diplomatiques auxquelles l'élaboration du pacte de Paris a donné lieu montre combien difficile est, le plus souvent, la conclusion d'accords internationaux d'une certaine envergure. D'autre part, la correspondance préliminaire présente, au point de vue de l'interprétation du pacte, une importance considérable. C'est à la lumière de la correspondance diplomatique préalable que doit être faite l'étude du pacte général de renonciation à la guerre. Après avoir recherché quelle interprétation il convient de donner au pacte de Paris, nous aurons à envisager quelles conséquences il entraîne. Qu'interdit-il ? Que permet-il ? Marque-t-il la fin de toutes les guerres ? ou au contraire certaines guerres restent-elles légitimes ? Nous nous efforcerons de répondre à toutes ces questions. Mais le pacte de Paris est une œuvre humaine et partant imparfaite. Pouvait-on, par un impératif catégorique, parvenir d'emblée à la perfection alors que depuis dix ans le monde entier cherche péniblement à instaurer un ordre international meilleur ? Nous verrons qu'en dépit du pacte de Paris, les risques de guerre ne sont pas éliminés d'une façon totale. Nombreuses sont en effet les lacunes et les imperfections du pacte. Au cours des négociations, une conception nouvelle et, à notre sens, éminemment dangereuse de la légitime défense s'est fait jour. Nous verrons également à quelles difficultés on se heurte au sujet de la détermination de l'agresseur lors-

1. Discours de M. Briand, ministre des Affaires Etrangères de France, prononcé le 27 août 1928, *Revue de Droit International*, n° 9, 1929, p. 242.

que, quittant le domaine de la théorie pure, on aborde l'étude de cas concrets.

Un autre reproche peut être adressé au pacte de Paris. Aux termes de l'article premier, « les hautes parties contractantes déclarent solennellement, au nom de leurs peuples respectifs, qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles ». Si la guerre cesse d'être un moyen licite de mettre fin aux controverses internationales, il n'en résulte pas que l'âge d'or des nations commence, et que, du même coup, les possibilités de différends soient éliminées à tout jamais. Il eut été logique de substituer à la guerre l'obligation, pour les Etats, de soumettre tous leurs différends à un règlement pacifique et d'organiser une procédure d'arbitrage. L'expérience enseigne en effet qu'on ne supprime bien que ce que l'on remplace. Nous verrons cependant qu'aucune disposition de ce genre ne figure dans le pacte de Paris.

Là ne se bornent pas les imperfections du traité. Le pacte de Paris ne comporte pas de sanctions juridiques positives. On sait que, par tradition, les Etats-Unis sont hostiles aux mesures de coercition internationales et attachent une importance considérable aux jugements de l'opinion. Certes, si l'absence de sanctions constitue une des lacunes les plus graves du pacte, il importe cependant de considérer que l'adjonction de clauses coercitives se serait heurtée à l'opposition des Etats-Unis et eut sans doute entraîné l'échec total des négociations. Comme le dit fort justement M. Georges Scelle, « il ne faut pas trop demander à la fois. Il convient de laisser au temps le soin de polir les ébauches et de combler les lacunes¹ ».

1. Georges Scelle, *Le Congrès des Associations pour la Société des Nations*, *Revue de Droit International*, t. II, 1928, p. 982.

Pour étudier d'une façon complète et pratique les conséquences d'une convention internationale, il ne suffit pas d'en analyser les termes; il convient également de l'*intégrer* dans le système général des conventions préexistantes. Nous utiliserons donc cette méthode. Après avoir procédé à l'analyse du pacte, nous examinerons de quelle façon il réagit sur les accords internationaux antérieurs et plus particulièrement sur le pacte de la Société des Nations et les accords de Locarno. Nous aurons ainsi l'occasion de montrer que, loin d'affaiblir l'institution de Genève, loin de « déplacer l'axe de la paix » et de substituer la « paix américaine » à l'idéal de paix poursuivi depuis dix ans par Genève, le pacte de Paris supplée en partie aux imperfections du Covenant et accroît l'autorité du Conseil.

Dénoncé par les uns comme un leurre, comme un hymne à la paix dépourvu de toute utilité pratique, exalté par les autres qui voient en lui l'aurore de la paix éternelle, le pacte de Paris ne mérite, à notre avis, « ni cet excès d'honneur, ni cette indignité ».

Sans perdre de vue les graves imperfections qu'il renferme, nous pensons cependant que le pacte général de renonciation à la guerre constitue quelque chose de plus qu'un geste rituel en l'honneur de la paix. On a dit à juste titre qu'il était l'expression d'une psychologie de paix. D'autre part, le rôle que les Etats-Unis ont joué dans son élaboration est, pensons-nous, de la plus haute importance. On pouvait en effet redouter que les Etats-Unis n'acceptassent jamais d'abandonner leur politique de « superbe isolement » pour travailler, d'accord avec les Puissances européennes, à l'organisation de la paix mondiale. Le pacte de Paris marque ainsi une étape dans la voie du rapprochement de l'Amérique et de la Société des Nations. Nous n'ignorons pas que certaines personnalités américaines ont nié ce rapprochement, qu'elles ont déclaré que

le traité multilatéral n'impliquait aucun changement de la politique des Etats-Unis vis-à-vis des affaires européennes et de la Société des Nations. Nous montrerons qu'il convient de n'attacher à de telles déclarations qu'une importance toute relative. L'essence même du pacte postule un rapprochement de cette nature. Beaucoup plus digne d'attention nous paraît l'affirmation du Président Coolidge : « Le pacte de renonciation à la guerre donne expression à ce fait qu'il n'y a plus d'endroit au monde où la guerre puisse éclater sans qu'un dommage ne soit causé aux Etats-Unis ». Prendre conscience de la solidarité internationale, c'est déjà renier la politique de strict isolement.

La valeur du Pacte de Paris réside principalement dans son « devenir ». Si ses lacunes n'étaient pas comblées dans un avenir plus ou moins rapproché, s'il ne recevait pas les compléments nécessaires, son importance serait évidemment des plus limitées. Qu'il nous soit permis de rappeler à ce propos les paroles, marquées au coin du bon sens, que M. H. de Jouvenel prononçait le 2 février 1928 à la tribune du Sénat français :

« Quand j'entends, à une tribune, retentir ces hymnes à la paix qui ont précédé toutes les guerres, je ne peux pas m'empêcher de songer au plus beau et au plus sincère de tous, à celui qui clôtura le premier débat de politique extérieure qui ait retenti à la tribune française, en mars 1790.

« Sur une demande d'augmentation des armements navals présentée par le ministère, la Constituante avait évoqué tout le droit de guerre et de paix. Robespierre avait demandé « qu'on décrêtât la paix universelle et perpétuelle », Piéton, que « la France regardât ses frontières comme posées par ses destinées éternelles ». Volney s'était écrié : « Vous allez, messieurs, convoquer — j'ose le dire — l'Assemblée des Nations. » Déjà !

« Enfin la discussion se clôtura par un vote magnifique,

puisque, sur la proposition de Mirabeau, l'Assemblée vota le texte suivant : « La Nation française renonce à entreprendre aucune guerre dans la vue de faire des conquêtes et « n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun « peuple. »

.
« La conclusion, ce furent vingt années de guerre et la conquête de l'Europe.

« C'est pour cela, Messieurs, que nous ne pouvons pas nous fier seulement à ces modes de propagande; nous devons rechercher un système technique de la paix¹. »

La condamnation de la guerre risquerait fort d'être inopérante si elle n'était suivie de l'organisation juridique de la paix. « La paix proclamée, c'est bien, c'est beaucoup. Mais il faudra l'organiser. Aux solutions de force, il faudra substituer des solutions juridiques. C'est l'œuvre de demain² ».

1. *Journal officiel de la République française*, du 3 février 1928, Débats parlementaires, Sénat, p. 61.

2. Discours de M. Briand, ministre des Affaires Etrangères de France, prononcé le 27 août 1928, *Revue de Droit International*, n° 9, janvier-mars 1929, p. 243.

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DU PACTE DE PARIS LES NÉGOCIATIONS ENTRE LA FRANCE ET LES ÉTATS-UNIS

Section première

Le message français au peuple américain

Le 6 avril 1927, à l'occasion du dixième anniversaire de l'entrée des Etats-Unis dans la guerre mondiale, M. Briand adressait au peuple américain, par la voie de l'*Associated Press*, un message solennel¹.

Après avoir rappelé « les sentiments très fraternels et très confiants » que le peuple français nourrira toujours pour le peuple américain, le ministre français des Affaires étrangères signalait la communauté d'inspiration et l'identité de buts qui existent entre la grande République américaine et la France depuis la fin de la conflagration mondiale : désir ardent de paix et recherche de la limitation des armements. Le message énumérait ensuite quelques-unes des propositions faites par la France dans le but de limiter les menaces de guerre et rappelait que la nouvelle loi militaire française tendait, pour la première fois, à « supprimer la conception

1. Voir le texte du message dans la *Revue de Droit International*, t. I, 1927, p. 595.

de la guerre profitable » et, par son économie même, s'affirmait « exclusive de toute tendance agressive ».

Le message se terminait par la déclaration suivante qui contient virtuellement le pacte de Paris :

« Pour qui s'attache à cette réalité vivante d'une politique de paix, les Etats-Unis et la France apparaissent déjà dans le monde comme moralement solidaires. S'il en était besoin, entre ces deux grandes démocraties, pour témoigner encore plus hautement en faveur de la paix et proposer aux peuples un exemple solennel, la France serait prête à souscrire publiquement, avec les Etats-Unis, tout engagement mutuel tendant à mettre entre ces deux pays, suivant l'expression américaine, *la guerre hors la loi*. La renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale est une conception déjà familière aux signataires du pacte de la Société des Nations et des traités de Locarno. Tout engagement souscrit dans le même esprit, par les Etats-Unis envers une autre nation comme la France, contribuerait grandement aux yeux du monde, à élargir et fortifier la base sur laquelle s'édifie une politique internationale de la paix. Ainsi, deux grandes nations amies, également dévouées à la cause de la paix auraient fourni au monde la meilleure illustration de cette vérité, que la réalisation la plus immédiate à atteindre n'est pas tant le désarmement que la pratique de la paix¹ ».

1. Le ministre français des Affaires étrangères, en adressant ce message au peuple américain, avait en vue le renouvellement de la convention d'arbitrage conclue le 10 février 1908 entre la France et les Etats-Unis. Le 29 mars 1929, à la tribune du Sénat français, M. Briand déclarait : « ... C'est ainsi que j'ai été amené à proposer au gouvernement américain, à l'occasion du renouvellement du traité d'arbitrage entre la France et les Etats-Unis, une sorte de protocole attestant l'amitié inébranlable des deux peuples et mettant entre eux la guerre hors la loi » (*Journal officiel de la République française* du 30 mars 1929, Débats parlementaires, Sénat, p. 408).

Par la suite, les négociations furent menées séparément et aboutirent, d'une part, à la conclusion du traité franco-américain d'arbitrage qui fut signé à Washington le 6 février 1928, et d'autre part à la signature du pacte de Paris, le 27 août 1928. Le nouveau traité d'arbitrage n'est pas applicable aux différends dont l'objet :

Il semble bien qu'à l'origine l'opinion américaine n'ait pas accordé à la proposition française l'attention que méritait son importance. La presse américaine presque tout entière fut, à son sujet, d'une discrétion qui nous paraît aujourd'hui à peine vraisemblable. M. David Hunter Miller attribue ce silence de la presse au fait que le moyen employé par M. Briand était par trop « ouvert », par trop dépourvu de mystère et d'intrigue pour attirer l'attention¹. Ce fut seulement lorsque certaines personnalités américaines eurent commencé à commenter publiquement la proposition française que la presse et l'opinion américaines prirent conscience de la signification exacte du message de M. Briand. La discussion publique fut ouverte par une lettre du Dr. Nicholas Murray Butler publiée dans le *New-York Times* du 25 avril²; la grande presse s'empara alors de l'affaire; des projets d'accords furent rédigés par diverses personnalités et par diverses associations. Le peuple américain vit alors dans la proposition française une étape possible vers la réalisation de l'idéal caressé depuis longtemps : la mise de la guerre hors la loi.

Mais l'enthousiasme de l'opinion ne semblait pas avoir d'écho dans les sphères officielles. Vraisemblablement la proposition que contenait le message ne laissait pas d'embarrasser le gouvernement américain, hostile par tradition

a) Relève de la juridiction nationale de l'une ou l'autre des Hautes Parties contractantes;

b) Touche aux intérêts de tierces Puissances;

c) Dépend du maintien ou touche au maintien de l'attitude traditionnelle des Etats-Unis dans les affaires américaines, communément connue sous le nom de doctrine de Monroe;

d) Dépend de l'observation ou touche à l'observation des engagements de la France en conformité du pacte de la Société des Nations.

(Voir le texte de la convention d'arbitrage du 10 février 1908 et celui du traité d'arbitrage du 6 février 1928 dans l'*Europe nouvelle*, n° 533 du 28 avril 1928, p. 609.)

1. David Hunter Miller, *The Peace pact of Paris*, G. P. Putnam's Sons, New-York-London, 1928, p. 8.

2. Voir le texte de l'appel de M. Nicholas Murray Butler au peuple américain dans la *Revue de Droit International*, t. I, 1927, p. 596.

à tout ce qui, de près ou de loin, pouvait présenter l'apparence d'une alliance¹.

Le 2 juin, M. Briand, par l'intermédiaire de M. Myron Tom Herrick, ambassadeur des Etats-Unis à Paris, demanda au gouvernement américain si ce dernier désirait ou non la conclusion d'un traité répondant aux suggestions du message et, dans l'affirmative, à qui il appartiendrait de rédiger le projet destiné à servir de point de départ aux négociations. Le 11 juin, le Département d'Etat faisait connaître à la presse américaine que l'ambassadeur américain à Paris avait été « autorisé à dire à M. Briand que les Etats-Unis seraient heureux d'engager des conversations diplomatiques au sujet d'un accord possible dans le sens (*along the lines*) indiqué par la déclaration faite par M. Briand à la presse le 6 avril dernier² ».

Le 20 juin 1927, M. Briand remettait à M. Myron Tom Herrick un « Projet de pacte d'amitié perpétuelle entre la France et les Etats-Unis ». Ce projet comprenait trois articles. Les deux premiers articles étaient ainsi conçus :

« *Article premier.* — Les Hautes Parties contractantes déclarent solennellement, au nom du peuple français et du peuple des Etats-Unis d'Amérique, condamner le recours à la guerre et y renoncer respectivement comme instrument de leur politique nationale réciproque.

« *Article 2.* — Le règlement ou la solution de toutes contestations ou conflits, de quelque nature ou de quelque origine que ce soit, qui viendraient à s'élever entre la France et les Etats-Unis d'Amérique ne seront jamais recherchés de part et d'autre que par des procédés pacifiques. »

L'article 3 était relatif à l'échange des ratifications³.

1. Georges Lechartier, La guerre comme instrument de politique nationale. *L'Esprit international*, n° 10, 1^{er} avril 1929, p. 254.

2. David Hunter Miller, *op. cit.*, p. 9.

3. Voir *L'Europe nouvelle*, n° 533, 28 avril 1928, p. 602.

A première vue, le projet de pacte d'amitié perpétuelle paraît très voisin dans sa rédaction du pacte général de renonciation à la guerre; pourtant cette similitude n'est qu'apparente et nous verrons bientôt que l'importance du pacte définitif est bien plus considérable que ne le faisait prévoir sa première ébauche.

Section II

La proposition américaine

Par tempérament, le peuple américain est profondément attaché à l'idée de paix. « Toutes les fois qu'il s'est vu obligé de réunir, lentement et à grands frais, une armée nombreuse en vue d'un objet précis, il s'est empressé de dissoudre cette armée aussitôt le but atteint. Ni la carrière militaire, ni la carrière navale ne sont, d'une manière générale, tenues en honneur aux Etats-Unis. Le recrutement de la marine aussi bien que de la petite armée permanente est péniblement assuré. Toutes les guerres menées par la nation américaine sont considérées plutôt comme des croisades pour quelque but élevé que comme des occasions de faire preuve de vaillance ou d'acquérir de la gloire. La participation des Etats-Unis à la guerre mondiale fut, sans contredit, aux yeux du peuple, une croisade en faveur de la paix, la paix nationale et internationale qui a toujours constitué et constitue encore l'idéal populaire. Les escarmouches qui se livrent dans l'Amérique Centrale ou à la frontière du Mexique se produisent sans le consentement du peuple et ne sont pas populaires. On peut dire qu'il se manifesterait une opposition générale à toute opération militaire d'une certaine envergure, dans ces régions ou ailleurs. Dès à présent, aux yeux du peuple, le

Nicaragua apparaît probablement comme la tache la plus sombre sur l'écusson du parti républicain¹ ».

Si le peuple américain souhaite ardemment la paix, les leaders pacifistes ne sont pas d'accord sur les moyens qu'il importe d'employer pour la réaliser. L'un des groupes en présence, où brillent notamment M. Nicholas Murray Butler et le professeur Shotwell tend vers la Société des Nations et considère que la paix doit être assurée par l'organisation préventive d'une coalition contre l'agresseur éventuel. L'autre groupe au contraire, dont le sénateur Borah et l'avocat S. O. Levinson sont les figures les plus représentatives, écarte avec horreur l'idée d'une adhésion à la Société des Nations à laquelle il fait notamment grief d'admettre, dans certains cas, le recours à la guerre. Il estime que la guerre doit être rayée purement et simplement du droit international public et que tous les conflits entre nations doivent obligatoirement être dénoués par une Cour internationale dont les arrêts seraient d'ailleurs dépourvus de sanction. Au surplus, et bien que d'une façon générale, le parti démocrate soit plus favorable que le parti républicain à un rapprochement avec la Société des Nations, certains membres influents du parti républicain considèrent avec sympathie l'organisme de Genève alors que certains leaders du parti démocrate y sont farouchement hostiles. En fait, depuis le rejet, par le Sénat américain, du traité de Versailles, la politique du gouvernement des Etats-Unis vis-à-vis de la Société des Nations s'est considérablement améliorée. Une attitude courtoise à l'égard de l'organisation de Genève a fait place à la méfiance initiale. La politique de superbe isolement a subi maintes entorses. C'est ainsi que les Etats-Unis ont participé à diverses reprises soit officiellement, soit officieusement, aux travaux

1. Paul Scott-Mowrer Les Etats-Unis et la guerre hors la loi, *L'Europe nouvelle*, n° 519, 21 janvier 1928.

de la Société des Nations, non seulement pour l'étude de questions humanitaires et sociales, mais également pour la solution de problèmes économiques et politiques. Rappelons qu'en mai 1925, une conférence fut réunie à Genève à l'effet d'élaborer une convention pour le contrôle du commerce international des armes, des munitions et des appareils de guerre. Cette convention fut signée par les Etats-Unis ainsi qu'un protocole relatif à la guerre chimique et bactériologique¹. Il n'est pas non plus inutile de rappeler l'intérêt porté par la grande république américaine à la question du désarmement et le rôle de tout premier plan assumé par elle dans le règlement des réparations et la mise en œuvre du plan Dawes.

Il est certain cependant que le gouvernement américain eût préféré que la proposition du ministre français des Affaires étrangères n'ait pas été faite à l'époque précise où elle fut formulée. En effet, la campagne électorale, en vue de la désignation du Président de la République, commençait à s'engager et le gouvernement aurait volontiers laissé l'offre française sans réponse jusqu'au printemps suivant; mais nous avons vu que les leaders pacifistes et l'opinion publique tout entière s'étaient emparés immédiatement de cette proposition. « Les Eglises protestantes organisées ont présenté une pétition en sa faveur... Le Sénateur Capper, le plus influent peut-être, et le plus conservateur des leaders des fermiers, a rédigé un projet de loi en faveur de la proposition. Ce projet de loi penchait plutôt du côté de l'interprétation Butler-Shotwell. Le sénateur Borah a riposté immédiatement en faisant pression sur le gouvernement en faveur de l'interprétation Borah-Levinson. Le gouvernement, soucieux de ménager les sentiments pacifistes, désireux d'apaiser le mécontentement popu-

1. Pierre Mariotte, Les problèmes juridiques soulevés par l'absence des Etats-Unis de la Société des Nations, *Revue de Droit International*, t. II, 1928, p. 283.

laire au sujet des escarmouches du Nicaragua, prêtant l'oreille à l'opinion des Eglises, à celle des fermiers, s'est trouvé obligé, tout à coup d'aller plus loin qu'il n'en avait eu primitivement l'intention. La proposition Briand était devenue, tout à coup, une affaire de la première importance¹ ».

La réponse à faire au gouvernement français fut sans doute d'une élaboration assez difficile puisque la note de M. Kellogg ne fut remise que le 28 décembre, c'est-à-dire quelque six mois après la remise à M. Myron Tom Herrik du « Projet de pacte d'amitié perpétuelle entre la France et les Etats-Unis ».

La note américaine fait ressortir que le gouvernement des Etats-Unis est convaincu « que tout appui international donné à l'arbitrage et tout traité répudiant l'idée de recourir aux armes pour le règlement des différends susceptibles de recevoir une solution juridique est un progrès effectif pour la cause de la paix mondiale² »

L'amitié des deux nations, continue la note, ne dépend heureusement pas « de l'existence d'aucun engagement formel » et les deux gouvernements, « au lieu de se contenter d'une déclaration bilatérale de la nature de celle suggérée par M. Briand, pourraient apporter à la paix mondiale une contribution beaucoup plus éclatante en unissant leurs efforts pour obtenir l'adhésion de toutes les principales Puissances du monde à une déclaration par laquelle ces Puissances renonceraient à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale.

« Une telle déclaration, lit-on enfin, si elle était faite par les principales Puissances du monde, ne manquerait pas d'être un exemple impressionnant pour les autres nations et conduirait vraisemblablement celles-ci à souscrire à leur tour au même accord, étendant ainsi à toutes les Puissances

1. Paul Scott-Mowrer, *loc. cit.*

2. Voir le texte de la note américaine du 28 décembre 1927 dans *L'Europe nouvelle*, n° 533, 28 avril 1928, p. 603.

du monde les bienfaits d'un arrangement qui n'a été jusqu'ici conçu qu'en ce qui concerne les rapports entre la France et les Etats-Unis d'Amérique ».

En terminant, M. Kellogg déclare que le gouvernement fédéral est prêt à engager avec le gouvernement français des conversations en vue de préparer un projet de traité suivant les directives suggérées par M. Briand, projet qui serait proposé par la France et les Etats-Unis conjointement aux autres nations du monde.

Il faut reconnaître que la réponse américaine était particulièrement habile. Un traité isolé avec la France eût présenté pour les Etats-Unis certaines difficultés d'ordre intérieur. En général, on estimait en Amérique que deux Puissances ne pouvaient, à elles seules envisager raisonnablement de proscrire la guerre du droit international et qu'en outre un traité bilatéral aurait pu présenter certains inconvénients au cas où l'une des parties engagerait la guerre avec un Etat tiers. Il n'est peut-être pas inutile de noter ici qu'un traité entre la France et les Etats-Unis ayant pour objet de bannir la guerre dans les rapports réciproque des deux nations, n'eût pas manqué, en dépit de son apparente inutilité, d'être le signal d'autres traités analogues. La proposition américaine, en étendant aux grandes Puissances d'abord, aux moyennes et petites Puissances ensuite, l'invitation de souscrire une déclaration solennelle de ne pas recourir à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale, tendait à donner satisfaction aux critiques faites relativement à l'attitude des Etats-Unis à l'égard de l'institution de Genève. Elle était, en réalité, une offre de traité faite à la Société des Nations par le gouvernement américain. Enfin elle semblait donner, en partie au moins, satisfaction aux protagonistes de la mise de la guerre hors la loi. Cependant, si la réponse de M. Kellogg était de nature à donner tous apaisements aux citoyens des Etats-Unis, elle n'était pas celle qu'attendait le

Quai d'Orsay. Il est probable que si, à Paris, on avait pu prévoir l'attitude que prendrait Washington en cette affaire, M. Briand eut rédigé son projet initial de tout autre façon. Offrant aux Etats-Unis de signer un traité bilatéral proscrivant le recours à la guerre dans les relations des deux Etats, le ministre français des Affaires étrangères ne s'attendait certes pas à ce qu'on lui proposât un traité multipartite. M. Lemery pouvait déclarer le 15 janvier 1929 au Sénat français : « Si vous me permettez cette comparaison familière, il y a entre le pacte proposé par M. Aristide Briand, dont je parlais à la tribune le 31 janvier 1928, et le pacte signé à Paris le 27 août 1928 la même différence qu'entre un déjeuner en tête à tête et un grand banquet officiel ».

« Il est arrivé à M. Briand la même contrariété qui peut survenir à chacun de nous lorsque, ayant prié quelqu'un de nos amis à dîner, celui-ci nous dit : Impossible, je veux présider un grand banquet de cinquante couverts, mais vous y serez le bienvenu¹. »

Section III

La note française du 5 janvier 1928

Si M. Briand n'avait pas prévu la réponse de M. Kellogg, ce dernier n'avait pas non plus deviné l'attitude qu'adopterait le gouvernement français. A dire vrai, il semble bien que le *Department of State* n'avait pas apprécié comme il convenait la différence qui existe entre un ensemble de traités bilatéraux conclus par les Etats-Unis avec diverses Puissances et un traité multilatéral conclu entre les grandes Puissances et ouvert à l'adhésion du monde entier. « Un traité multilatéral,

1. *Journal officiel de la République française* du 16 janvier, Débats parlementaires, Sénat, p. 14.

même limité à six Puissances, est beaucoup plus que cinq traités séparés entre les Etats-Unis et chacune de ces Puissances. A le considérer mathématiquement, un traité multilatéral conclu entre six Puissances englobe quinze traités et même quelque chose de plus. S'il y avait quinze traités, la violation de l'un serait sans influence sur les autres; mais si tous les accords sont combinés, une violation du traité entre la France et l'Italie est également une violation du traité vis-à-vis des quatre autres Puissances¹. »

Un traité bilatéral entre la France et les Etats-Unis n'eût présenté aucune difficulté pratique pour le gouvernement français. Nul ne peut, en effet, envisager sérieusement l'éventualité d'un conflit aigu entre ces deux nations. Tout au plus peut-on admettre la possibilité de difficultés entre les Etats-Unis et la Société des Nations en cas de mise en action des sanctions prévues à l'article 16 du Covenant. Avec un traité multipartite, la situation devenait toute différente. Le gouvernement français ne pouvait oublier dans ce cas, que la France était membre de la Société des Nations, qu'elle était en outre partie aux traités de Locarno et que, à ces titres divers, elle était tenue à certaines obligations précises². Sans

1. David Hunter Miller, *op. cit.*, p. 19.

2. Le 29 mars 1929, à la tribune du Sénat français, M. Briand faisait la déclaration suivante : « ... lorsqu'il s'est agi d'élargir le domaine de la discussion, l'entreprise était plus facile à concevoir pour les Etats-Unis que pour la France. Le peuple américain est jeune; il a de l'espace autour de lui et il n'est pas en serré dans une vieille civilisation compliquée, cristallisée, comme la nôtre; il n'a pas eu, heureusement pour lui, à traverser tous les terribles conflits qui ont pesé sur l'histoire des pays d'Europe, plus particulièrement de la France; il n'a pas été contraint, par des nécessités de sécurité ou d'un autre ordre, à contracter des obligations, à fournir des garanties. La voie, en face de lui, était beaucoup plus plane.

« Pour moi, qui avais à tenir compte des responsabilités de mon pays, j'aurais été bien imprudent si, par affection pour une formule que j'avais moi-même suggérée, je m'étais, sur le terrain du pacte multilatéral et non plus bilatéral, laissé entraîner trop hâtivement sans avoir assuré à cette entreprise diplomatique la garantie indispensable des conversations préalables avec toutes puissances intéressées du fait d'engagements existants.

« Nous avions, au sein d'un groupement auquel nous nous faisons honneur d'appartenir, la Société des Nations, contracté des obligations d'un certain

se référer explicitement aux accords internationaux que nous venons de signaler, la note française du 5 janvier 1928 tenait compte de cette situation de fait.

Cette note très courte, renferme deux parties d'égale longueur mais d'inégale importance. La première se réfère à la note américaine du 28 décembre dont elle résume ou même reproduit littéralement divers passages.

La seconde partie est libellée de la façon suivante :

« Le gouvernement de la République a hautement apprécié l'accueil favorable que le gouvernement des Etats-Unis a bien voulu faire à la proposition de M. Briand. Il estime que la procédure suggérée par Votre Excellence et suivie dans les termes correspondant à l'opinion publique et au sentiment populaire des diverses nations apparaît bien comme de nature à satisfaire aux vues du gouvernement français. Il y aurait avantage à en consacrer dès à présent le caractère par la signature de la France et des Etats-Unis.

« Je suis autorisé à vous faire connaître que le gouvernement de la République est disposé à se joindre au gouvernement des Etats-Unis pour proposer à l'agrément de toutes les nations un acte dès à présent signé par la France et les Etats-Unis et aux termes duquel les Hautes Parties contractantes s'interdiraient toute guerre d'agression et déclareraient que, pour le règlement des conflits, de quelque nature qu'ils soient, qui viendraient à s'élever entre elles, elles emploieront tous les moyens pacifiques. Les Hautes Parties contractantes s'engageraient à porter cet acte à la connaissance de tous les Etats et à les inviter à y accéder.

« Le gouvernement de la République est convaincu que

ordre, d'un certain caractère, que nous ne pouvions méconnaître. Nous devons faire savoir à tous, de la façon la plus nette, que tout pacte nouveau en faveur de la paix auquel nous souscrivions ne pourrait, en aucun cas porter atteinte à nos obligations contractuelles, c'est-à-dire limiter en rien la possibilité pour nous de faire honneur à une signature antérieure » (*Journal officiel de la République française* du 30 mars 1929, Débats parlementaires, Sénat p. 408).

ces maximes ainsi proclamées ne sauraient être accueillies qu'avec gratitude par le monde entier et il ne doute pas que les efforts des deux gouvernements pour en assurer l'adoption universelle ne soient couronnés d'un plein succès¹ ».

La note française suggérerait donc deux changements d'inégale importance. D'abord un changement dans la procédure proposée : au lieu d'envisager la conclusion d'un traité entre les grandes Puissances, la France se prononçait pour la signature immédiate, avec les Etats-Unis, d'un traité auquel toutes les nations seraient invitées à adhérer; ensuite un changement substantiel : au lieu de répudier purement et simplement la guerre, M. Briand proposait de limiter la condamnation aux seules guerres d'agression.

Cette note appelle diverses critiques. En premier lieu, on s'explique mal les raisons qui ont amené le gouvernement français à proposer la modification de procédure que nous venons de signaler. Cette suggestion apparaît d'autant moins compréhensible que plus tard, nous le verrons par la suite, le Quai d'Orsay proposera de retarder la mise en vigueur du traité jusqu'au moment où la plupart des nations auront manifesté leur intention d'y adhérer.

D'autre part, il est fâcheux que la note française n'ait pas fait ressortir les différences considérables qui existent entre un traité bilatéral et un traité multipartite, différences que nous avons signalées plus haut. Il est regrettable également qu'aucune allusion n'ait été faite aux obligations découlant pour la France de la signature du pacte de la Société des Nations et des accords de Locarno. L'existence de ces obligations justifiait amplement la modification substantielle proposée par la France : la substitution de la guerre d'agression à la guerre sans plus. Le changement proposé était certes tout à fait légitime mais du moins était-il opportun d'en préciser

1. Voir le texte de la note française du 5 janvier 1928 dans *L'Europe nouvelle*, n° 533, 28 avril 1928, p. 603.

les motifs et c'est à juste titre, nous semble-t-il, que M. David Hunter Miller a pu écrire : « Vraiment, les notes françaises subséquentes (qui s'étendirent sur les raisons de cette substitution) furent la plus sévère critique de l'insuffisance de la note du 5 janvier¹ ».

Section IV

La note américaine du 11 janvier 1928

Le gouvernement américain, dans sa réponse du 11 janvier, ne manqua pas de tirer parti des lacunes de la note française. Après avoir constaté l'accord des deux gouvernements quant au caractère multilatéral du traité, M. Kellogg fait ressortir les difficultés pratiques que soulèverait la procédure proposée par la France. « Dans l'opinion des Etats-Unis, dit la note, cette procédure se heurte à l'objection qu'un traité, même acceptable pour la France et les Etats-Unis pourrait, pour une raison quelconque, ne pas l'être pour quelqu'une des autres grandes Puissances². » Ainsi le traité pourrait ne jamais entrer en vigueur et les efforts faits par les deux nations risqueraient de demeurer à jamais stériles. Il importe donc, pour parer à cette éventualité fâcheuse, que les négociations soient poursuivies avec les gouvernements des autres Puissances intéressés. « Le gouvernement américain serait heureux que le gouvernement français acceptât que le projet soumis par M. Briand au moins de juin dernier servît de base à ces discussions préliminaires. »

Notons dès maintenant que ce point ne fut plus remis en discussion : la procédure mise en œuvre pour les négocia-

1. David Hunter Miller, *op. cit.*, p. 22.

2. Voir le texte de la note américaine du 11 janvier 1928 dans *L'Europe nouvelle*, n° 533, 28 avril 1928, p. 604.

lions subséquentes fut celle proposée par le gouvernement des États-Unis.

M. Kellogg, rappelle ensuite en les citant les deux premiers articles de la formule de traité proposée à l'origine par M. Briand et s'étonne que la dernière note française ne vise que la guerre d'agression alors que, dans les conversations originaires, il s'était agi de répudier la guerre en général sans « aucune qualification ou limitation ».

« Je ne suis pas informé, continue M. Kellogg, des raisons qui ont amené votre gouvernement à suggérer cette modification à sa proposition originaire, mais j'espère vivement qu'elle n'est pas d'une importance particulière et qu'elle ne doit pas être interprétée comme étant l'indication que le gouvernement français se trouvera dans l'impossibilité de se joindre au gouvernement américain pour proposer, comme il est suggéré ci-dessus, que la formule originaire suggérée par M. Briand et qui envisageait la renonciation inconditionnelle à toute guerre en tant qu'instrument de politique nationale, devienne l'objet de discussions préliminaires avec les autres grandes Puissances en vue d'arriver à un projet d'accord sur les termes du traité proposé.

« Si votre gouvernement agréé le plan indiqué ci-dessus et s'il accepte que les discussions ultérieures des termes du traité multilatéral proposé soient basées sur la proposition originaire qui m'a été soumise par M. Briand au mois de juin dernier, j'ai l'honneur de suggérer que le gouvernement français se joigne au gouvernement américain dans une communication qui serait adressée aux gouvernements anglais, allemand, italien et japonais, transmettant le texte de la proposition originaire de M. Briand et la copie de la correspondance subséquente entre le gouvernement français et le gouvernement américain pour leurs études et échanges de vues... »

Ainsi, la note américaine pose avec netteté et fermeté les deux principes suivants :

1^e Nécessité de poursuivre les négociations avec la participation des principales Puissances.

2^o Nécessité d'adopter la formule proposée à l'origine par M. Briand, comme point de départ de ces négociations.

Pour la première fois, le gouvernement des Etats-Unis énumérait les divers Etats avec lesquels il envisageait de poursuivre les discussions et qu'il considérait comme devant être les premiers signataires du pacte de renonciation à la guerre. Nous verrons bientôt à la suite de quelles interventions cette liste fut considérablement augmentée.

Section V

La note française du 21 janvier 1928

Nous avons vu que la note française précédente prêtait le flanc à un certain nombre de critiques. Nous avons signalé notamment combien il était regrettable que les modifications proposées par le gouvernement français n'eussent été appuyées d'aucun argument explicatif. La note française du 21 janvier est au contraire un document fortement motivé et constitue un exposé clair et précis du point de vue français dans la question de la renonciation à la guerre. Elle mériterait, à ce titre, d'être citée tout entière.

La note exposé d'abord que le projet primitif de juin 1927, préparé en vue de la conclusion d'un accord bilatéral entre les Etats-Unis et la France était parfaitement réalisable « en raison des relations historiques entre les deux Républiques¹ ». Mais le gouvernement des Etats-Unis, a estimé « qu'il y avait lieu d'élargir cette manifestation contre la guerre... en appelant les autres Puissances à y participer ». L'affaire devenait ainsi plus

1. Voir le texte de la note française du 21 janvier 1928 dans *L'Europe nouvelle*, n° 533, 28 avril 1928, p. 604.

complexe et d'une réalisation moins exempte de difficultés.

Pour ce qui est de la question de procédure, la formule préconisée par le gouvernement français : conclusion entre les deux nations d'un accord ouvert à l'accession des autres Puissances, procédait uniquement du désir d'arriver rapidement à un résultat. C'est dire que le gouvernement de la République « est disposé à se rallier à la méthode... qui apparaîtra comme la plus pratique. »

« Il ne saurait échapper au gouvernement des Etats-Unis, continue la note, que la grande majorité des Puissances du monde... font de l'organisation et de l'affermissement de la paix l'objet d'efforts communs qu'elles poursuivent dans le cadre de la Société des Nations. Elles sont déjà liées les unes vis-à-vis des autres par un pacte leur créant des obligations réciproques, ainsi que par des accords, comme ceux conclus à Locarno en octobre 1925, ou par des conventions internationales relatives à des garanties de neutralité, tous engagements qui leur imposent des devoirs auxquels elles ne peuvent contrevenir. »

« En particulier... les Etats membres de la Société des Nations présents à Genève au mois de septembre dernier¹ ont adopté, dans une résolution commune tendant à condamner les guerres, certains principes déterminés par le souci des droits et des devoirs réciproques de chacun. Dans cette résolution, les Puissances ont été amenées à spécifier que l'action à condamner comme un crime international est la guerre d'agression... »

« La proposition française du mois de juin dernier tendant à la conclusion d'un pacte bilatéral avait été rédigée en tenant compte des relations séculaires de la France et des Etats-Unis : le gouvernement de la République reste toujours prêt à négocier avec le gouvernement des Etats-Unis dans les mê-

1. Donc postérieurement à la première proposition française.

mes conditions et sur la même base... Mais en présence de l'initiative des Etats-Unis qui proposent de conclure un pacte multipartite, il devait prendre en considération les relations existant entre les diverses Puissances appelées à y participer... Ses suggestions du 5 janvier quant aux termes du traité multipartite s'inspirent de la formule qui a déjà obtenu l'adhésion unanime de toutes les Puissances membres de la Société des Nations, et qui par là-même pourra être acceptée par elles envers les Etats-Unis comme elle a déjà été acceptée entre elles. »

« Telle est l'explication de notre proposition du 5 janvier ».

En définitive, la thèse du gouvernement français était la suivante : la France, en devenant partie à un pacte multilatéral contre la guerre ne peut oublier les obligations auxquelles elle a précédemment souscrit. Elle ne peut faire abstraction du fait que, notamment, elle est membre de la Société des Nations et partie aux accords de Locarno. En outre les principales Puissances du monde font également partie de la Société des Nations; elles ont été amenées, lors de l'assemblée tenue en septembre 1928, à spécifier que la guerre qui devait être condamnée comme un crime international est la guerre d'agression.

Il n'est peut-être pas inutile de rappeler brièvement dans quelle mesure le pacte de la Société des Nations et le pacte rhénan constituaient des obstacles à la signature d'un traité multipartite de renonciation inconditionnelle à la guerre.

On sait qu'aux termes de l'article 10 du Covenant « les membres de la société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation¹ ».

1. On se souvient que l'apparente rigidité de l'article 10 qui, à première vue,

On sait également que l'article 16 dispose que si un Etat membre « recourt à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la société » et que ceux-ci s'engagent « à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leur nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte... » « En ce cas le Conseil a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les membres de la société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la société ». Enfin les Etats membres doivent également se prêter « un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout membre de la société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la société. »

On comprend aisément, à la seule lecture des quelques citations que nous venons de faire, qu'il était difficile au gouvernement français de souscrire à une renonciation pure et simple à toute guerre et d'oublier qu'aux termes de l'article 20 du Covenant il s'était engagé à ne pas contracter, à l'avenir, d'obligations incompatibles avec le pacte de la Société des Nations.

De même les traités de Locarno stipulent certaines obligations de garantie incompatibles avec une renonciation pure et simple à la guerre.

Les arguments développés dans la note du 21 janvier ne

semble consolider à tout jamais la situation actuelle des Etats, est corrigée par l'article 19 qui prévoit la revision des traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde.

peuvent qu'être approuvés sans réserve; on peut cependant regretter qu'ils n'aient pas été apportés à l'appui de la note française précédente.

SECTION VI

La note américaine du 27 février 1928

La réponse américaine se fit quelque peu attendre. Elle reprend un à un les arguments de la précédente note française et s'efforce de les réfuter.

Si la France, déclare en substance M. Kellogg, peut sans contrevenir à ses obligations antérieures, conclure avec les Etats-Unis un traité tel que celui qui fut proposé par M. Briand en juin 1927, pourquoi ne pourrait-elle pas se joindre au gouvernement américain pour proposer aux principales Puissances la conclusion d'un traité multilatéral conçu dans des termes analogues ? « La différence entre la forme bilatérale et la forme multilatérale... me semble être une question de degré et non de substance¹ ».

A première vue, l'argument employé par M. Kellogg peut paraître séduisant. Sa rigueur quasi-mathématique ne manquerait pas de séduire un esprit imbu de sciences exactes, mais le droit international ne s'accommode pas de généralisations excessives non plus que de raisonnements où les Etats sont considérés comme des unités égales, abstraction faite de leurs caractères particuliers, de leur situation géographique et de leurs relations mutuelles. « La validité ou l'effet des conventions internationales ne doit pas être déterminée par de telles subtilités verbales. Pourrait-on dire, par exemple qu'une alliance entre la Norvège et la Suède

1. Voir le texte de la note américaine du 27 février dans *L'Europe nouvelle*, n° 533, 28 avril 1928, p. 605.

a la même signification qu'une alliance entre l'Allemagne et la Russie, même si les documents sont rédigés en des termes identiques¹ ? »

Poursuivant son argumentation, M. Kellogg rappelle ensuite qu'au cours des débats de la Sixième Conférence internationale des Etats américains une résolution a été adoptée qui exprime « la condamnation sans réserve de la guerre comme instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles. » Or, « sur les vingt et un Etats représentés à la Conférence, dix sept sont membres de la Société des Nations ».

M. Kellogg commettait ici une erreur de fait. Il suffit en effet de se reporter au texte des résolutions adoptées à La Havane pour s'apercevoir que la guerre qui a été dénoncée comme un « crime international contre le genre humain » est la guerre d'agression. C'est donc à tort qu'on a prétendu que la Sixième Conférence Panaméricaine avait condamné la guerre sans aucune distinction. Aucun cas de conscience n'a pu se poser pour les Etats américains, membres de la Société des Nations, puisque, en répudiant la guerre d'agression, ils ne faisaient que renouveler les engagements auxquels ils avaient déjà souscrit en adhérant à l'organisation de Genève².

« J'ai donc confiance, poursuit M. Kellogg, que ni la France, ni aucun membre de la S. D. N., ne sera finalement d'avis qu'une renonciation sans ambiguïté et sans réserve à la guerre comme instrument de politique nationale ou bien viole les obligations formelles imposées par le Covenant, ou bien est en contradiction avec l'idée fondamentale et le but de la Société des Nations. Au contraire, n'est-il pas tout à fait raisonnable de conclure qu'un engagement formel de cette sorte... serait un instrument très efficace pour pro-

1. David Hunter Miller, *op. cit.*, p. 34.

2. Cécile Balbareu, *Le Pacte de Paris*, Paris, Gamber, 1929. Voir le texte des résolutions présentées à la Sixième Conférence Panaméricaine dans la *Revue de Droit international*, t. II, 1928, p. 707 à 733.

mouvoir le grand idéal de paix que la Société des Nations elle-même a si grandement à cœur ? »

La note exprime ensuite que si un engagement de cette nature était accompagné par des définitions du mot « agresseur » et par des exceptions ou réserves prévoyant les cas où les nations seraient en droit de recourir à la guerre, « son effet serait grandement affaibli et sa valeur positive comme garantie de la paix virtuellement détruite ».

Là encore, l'argument de M. Kellogg tombait à faux. En effet, si le gouvernement français avait proposé de répudier la guerre d'agression, il n'avait pas proposé qu'une définition du mot « agresseur » fût incorporée au texte du pacte et il est probable que personne au Quai d'Orsay ne songeait à compliquer à plaisir une négociation qui s'avérait déjà laborieuse en introduisant une telle question dans les débats. On sait, en effet, toutes les difficultés qui se sont élevées chaque fois qu'il s'est agi d'établir par avance des critères absolus pour déterminer l'agresseur¹.

De toutes les questions que pose actuellement le droit international, celle-ci est sans doute l'une des plus compliquées à résoudre. Certes, il serait avantageux à bien des égards que les éléments constitutifs de l'agression fussent par avance enfermés dans une définition rigide; mais cette solution se heurte à une objection dont il convient de ne pas sous-estimer l'importance. Une telle définition ne serait-elle pas susceptible d'être parfois mise à profit par un Etat de mauvaise foi qui, à force de manœuvres et de subtilités, parviendrait à mettre les textes de son côté et à faire figure de victime ?

1. Au sujet des difficultés susceptibles de s'élever, dans un cas donné, en ce qui concerne la recherche de l'agresseur conformément aux articles 10 et 16 du pacte de la S. D. N., voir *L'Europe nouvelle* du 25 août 1928, X., Commentaire pratique des principales dispositions du pacte de la S. D. N.

SECTION VII

La note française du 30 mars 1928

De même que la note américaine maintenait la position prise par le gouvernement des Etats-Unis le 11 janvier, de même la note française du 30 mars, signée par M. Paul Claudel, ne faisait guère que reproduire, développer et compléter les arguments exposés déjà dans la note du 21 janvier. La lecture des deux derniers documents échangés laisse très nettement l'impression d'une stagnation d'assez mauvais augure.

La note française fait très justement remarquer à M. Kellogg que « dans les relations entre les Etats du continent américain » ce sont des difficultés analogues à celles qui surgissent actuellement « qui ont amené le gouvernement des Etats-Unis à approuver une résolution limitée aux mêmes termes de « guerre d'agression » que le gouvernement français avait cru devoir employer pour caractériser la renonciation à laquelle il était sollicité de s'engager sous forme de pacte multipartite¹ ». Une autre résolution à laquelle M. Kellogg a sans doute voulu se référer ne contient pas la même réserve, mais cette résolution « ne constituait qu'une sorte de préambule à la recherche d'un contrat d'arbitrage en vue duquel de nombreuses réserves étaient formulées ».

Puis la note s'étend de nouveau sur la différence qui existe entre un traité bilatéral, tel qu'il avait été primitivement proposé par le gouvernement français, et un traité multipartite ouvert à l'adhésion de toutes les Puissances. Nous avons déjà longuement commenté ce point, ce qui nous dispense d'y revenir.

1. Voir le texte de la note française du 30 mars 1928 dans *L'Europe nouvelle* n° 533, 28 avril 1928, p. 606.

Le gouvernement français consent cependant à faire une concession au gouvernement des Etats-Unis. Si, en dépit des conséquences qu'entraîne, notamment au point de vue de l'universalité du pacte, l'engagement inconditionnel de renoncer à la guerre, M. Kellogg croit vraiment trouver ainsi plus de chances d'arriver au but proposé, « le gouvernement de la République se ferait scrupule de discuter plus longtemps son adhésion à un projet dont la responsabilité, comme la conception, appartient au gouvernement américain lui-même ».

Mais si le gouvernement français se rallie dans les termes à la formule proposée par M. Kellogg, sa position demeure invariable quant au fond. D'oies et déjà, il entend préciser que le traité à conclure devra tenir compte des points essentiels suivants :

1° Respect des obligations internationales résultant du pacte de la Société des Nations, des accords de Locarno et des traités de garantie de neutralité.

2° Nécessité « d'aboutir à un engagement formel de toutes les Puissances susceptibles d'avoir entre elles des conflits politiques » et nécessité également de ne mettre le traité en vigueur que lorsque cette quasi-universalité sera réalisée.

3° Si l'une des Puissances signataires venait à violer ses engagements, les autres Etats ne seraient plus liés par les termes du traité vis-à-vis du contrevenant.

4° La renonciation à la guerre ne priverait pas les signataires du droit de légitime défense¹.

Si le gouvernement des Etats-Unis est d'accord avec le gouvernement français pour que les divers points cités plus haut soient laissés intacts par le traité à intervenir,

1. Le passage de la note française du 30 mars auquel nous faisons allusion est ainsi libellé : « Il puise également dans les déclarations que Votre Excellence a bien voulu me faire Elle-même, notamment le 1^{er} mars dernier, l'assurance que la renonciation à la guerre, ainsi proclamée, n'exclurait pas pour les signataires le droit de légitime défense ». Rappelons que cette note fut signée par M. Paul Claudel, ambassadeur de France à Washington.

« les divergences de vues qui avaient pu se manifester au cours des phases antérieures de la négociation porteraient sur des mots, bien plus que sur la réalité du problème devant lequel les deux gouvernements se trouvent aujourd'hui placés ». En conséquence, le gouvernement français serait prêt à s'associer au gouvernement des États-Unis pour soumettre à l'examen des gouvernements allemand, britannique, italien et japonais, la correspondance échangée et à proposer à leur assentiment un projet de traité multipartite « dont l'objet essentiel répondrait à la proposition originelle de M. Briand » et par lequel les Puissances signataires « déclareraient solennellement condamner le recours à la guerre comme instrument de politique nationale, c'est-à-dire comme moyen d'action de leur politique personnelle, spontanée et indépendante ».

Ainsi la note française donnait une définition de l'expression : « guerre comme instrument de politique nationale », définition qui plaçait en dehors du champ d'application du traité de renonciation à la guerre toute action engagée en vertu, soit du pacte de la Société des Nations, soit des accords de Locarno.

Revenons maintenant aux quatre points dont le gouvernement français entendait assurer le maintien. Le premier de ceux-ci nous paraît seul essentiel. S'il est entendu en effet que le pacte de la Société des Nations, les accords de Locarno et les traités de neutralité continueront de produire tous leurs effets en dépit des stipulations du pacte à intervenir, il n'est pas indispensable que la mise en vigueur de ce dernier soit retardée jusqu'au jour où toutes les Puissances y auront accédé.

Admettons qu'un État signataire de l'accord proposé par M. Kellogg se livre à un acte de guerre contre un État, même non signataire dudit accord, en violation des stipulations du Covenant. Les autres États signataires pourront cependant

exercer les sanctions prévues à l'article 16 puisqu'il est entendu que le pacte de la Société des Nations continue de produire ses effets.

La même constatation nous paraît devoir également s'imposer en ce qui concerne le troisième point. Disons seulement que celui-ci dépasse le but et ne reflète plus le seul souci de respecter les obligations du Covenant puisqu'il prévoit que les Etats seront déliés de leur obligation vis-à-vis d'un contrevenant, que la victime soit ou non membre de la Société des Nations.

Quant au droit de légitime défense, il eut trouvé sa justification dans le principe élémentaire de droit qui veut qu'un contractant soit libéré vis-à-vis de la partie qui n'exécute pas ses obligations. Les traités internationaux, comme tous les contrats, contiennent implicitement l'*exceptio non adimpleti contractus*¹.

Section VIII

Les deux conceptions en présence

En dépit des modifications de procédure et de forme acceptées par le gouvernement français, le point de vue de ce dernier était resté le même. Certes, pour rejoindre le texte préconisé par le gouvernement américain, M. Briand avait consenti à abandonner sa formule « guerre d'agression »; mais si l'on était d'accord pour déclarer que le pacte dont on envisageait la conclusion laissait intact le droit de légitime défense, il paraît évident que la guerre d'agression était seule condamnée. La forme pouvait changer, le fond restait le même.

La question est cependant moins simple qu'elle ne le paraît à première vue.

1. Pierre Cot, *loc. cit.*

Constatons d'abord que, de part et d'autre, on était d'accord pour laisser subsister le droit de légitime défense. La formule française ne prêtait, à ce point de vue à aucune confusion puisque la guerre de légitime défense est exactement le contraire de la guerre d'agression. Quoique ce point n'apparût pas avec la même évidence dans la formule américaine, il est cependant certain que, dans la pensée des hommes d'Etat américains en général et de M. Kellogg en particulier, la légitimité du droit de défense personnelle était hors de cause. D'ailleurs le secrétaire d'Etat américain fera plus tard des déclarations précises à ce sujet et le Sénateur Borah ira même jusqu'à dire qu'« une guerre défensive n'est pas une guerre ».

La légitime défense éliminée de nos préoccupations, nous allons pouvoir serrer de plus près les termes du problème. On peut admettre que la doctrine de Monroë soit une doctrine d'auto-défense. On peut également admettre que la prétention de l'Angleterre à l'exercice d'un droit de police sur « certaines régions » existant de par le monde relève du souci d'assurer sa propre sécurité. Mais que penser par exemple de l'action qu'entreprendrait un membre de la Société des Nations en vertu des obligations posées par l'article 16 du pacte de Genève ? Il serait difficile de prétendre qu'il s'agit là d'auto-défense et cependant il est évident que cette action ne serait pas une agression puisqu'elle ne pourrait être entreprise que contre un Etat qui aurait eu recours à la guerre en violation des articles 12, 13 ou 15 du pacte et qui, comme tel, « serait considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la société ». Une telle action resterait donc licite sous l'empire de la formule française. Mais *quid* en ce qui concerne la formule américaine ? Quelque peu précise que soit la formule : « guerre en tant qu'instrument de politique nationale », nous pensons cependant qu'elle n'aurait pas pu s'appliquer à l'action entre-

prise par un membre de la Société des Nations agissant en vertu des dispositions de l'article 16 du pacte de Genève et exécutant ainsi des obligations d'ordre éminemment international.

Cependant, puisque des doutes s'étaient élevés à cet égard, nous estimons qu'il était nécessaire de dire à quelles guerres on entendait exactement renoncer. L'imprécision des termes eut été susceptible de transformer un pacte de paix en instrument de discorde. La rédaction des traités internationaux, comme celle des contrats entre particuliers, ne doit pas prêter à équivoque : il convient que les parties, en signant un acte générateur d'obligations, connaissent exactement les conséquences qu'il entraîne¹. Nous ne pouvons donc qu'approuver le souci de clarté qui avait inspiré la rédaction de la dernière note française. En présence d'une formule aussi vague, aussi ondoyante que celle de M. Kellogg : « guerre en tant qu'instrument de politique nationale », il devenait indispensable d'en préciser le contenu, d'en donner une définition. « Définir, diviser, distinguer », tels étaient les préceptes fondamentaux de la Philosophie aristotélicienne et thomiste. Ces préceptes mériteraient également d'être gravés en lettres d'or sur le fronton des palais où s'élaborent les conventions internationales.

1. Au cours d'une interpellation relative au pacte de Paris, M. Lémery déclarait le 15 janvier 1929 à la tribune du Sénat : « Il faut que les actes internationaux d'une portée aussi considérable soient taillés dans un cristal si pur qu'aucune ombre n'y apparaisse ».

CHAPITRE II

HISTORIQUE DU PACTE DE PARIS

(suite)

EXTENSION DES NEGOCIATIONS

Section première

La note américaine du 13 avril 1928 aux grandes Puissances et le projet américain

M. Kellogg avait envisagé une démarche commune de la France et des Etats-Unis auprès des autres Puissances. Une démarche de cette nature exigeait la concordance complète des conceptions française et américaine. Les sérieuses divergences de vues qui s'étaient manifestées au cours des négociations préliminaires et qui subsistaient encore ne permettaient pas de mettre à exécution la procédure primitivement prévue. Au cours d'une conversation qui eut lieu entre M. Kellogg et l'ambassadeur français à Washington, il fut décidé que seuls les Etats-Unis s'adresseraient aux gouvernements britannique, allemand, italien et japonais.

Le 13 avril, le gouvernement américain adressait aux quatre gouvernements énumérés plus haut une note identique à laquelle était jointe une copie des notes échangées entre la France et les Etats-Unis ainsi que le projet américain de traité. Le Quai d'Orsay recevait également une copie de la note et du projet.

La note aux Puissances n'offre en elle-même qu'un intérêt assez restreint. Elle expose en peu de mots le but que se sont assigné les gouvernements français et américain et fait une allusion discrète au désaccord que les négociations franco-américaines avaient mis en lumière. Au surplus, il n'était pas nécessaire que cette note, simple lettre d'envoi, donnât un compte rendu fidèle de tout ce qui avait été fait jusque-là : la correspondance annexée dispensait de tout commentaire. La note demande à chacun des gouvernements consultés de vouloir bien « décider d'une façon formelle dans quelle mesure ses engagements actuels, s'il en est, constituent un empêchement à sa participation, avec les Etats-Unis, à une renonciation pure et simple à la guerre¹ ».

Le projet comprend un préambule et trois articles.

Dans le préambule est proclamé le « devoir solennel » qu'ont tous les chefs d'Etat « de développer le bien-être de l'humanité », formule éminemment américaine; l'espoir est ensuite exprimé que, « encouragés par l'exemple » des Etats signataires, « toutes les autres nations du monde se joindront à ces efforts humanitaires et, en adhérant au présent traité dès qu'il entrera en vigueur, mettront leurs peuples à même de bénéficier de ses bienfaisantes stipulations, unissant ainsi les nations civilisées du monde dans une renonciation commune à la guerre en tant qu'instrument de leur politique nationale ».

M. David Hunter Miller critique cette partie du préambule qui, proposant un exemple aux nations tenues en dehors des négociations, semble impliquer un sentiment de supériorité propre à froisser leurs légitimes susceptibilités nationales².

Les deux premiers articles du projet américain sont libellés de la façon suivante :

1. Voir le texte de la note américaine du 13 avril 1928 dans *L'Europe nouvelle*, n° 533, 28 avril 1928, p. 607.

2. David Hunter Miller, *op. cit.*, p. 56.

« *Article premier.* — Les Hautes Parties contractantes déclarent solennellement, au nom de leurs peuples respectifs, qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles.

« *Article 2.* — Les Hautes Parties contractantes reconnaissent que le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits, de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, qui pourront surgir entre elles, ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques ».

On le voit, le projet américain était très voisin dans sa forme du projet originaire de M. Briand. La similitude de rédaction des deux projets apparaît encore avec plus de netteté si l'on tient compte du fait que celui de M. Kellog était rédigé en langue anglaise, ce qui explique et justifie quelques différences de tournures ou d'expression. Soulignons cependant une addition apportée au texte français. L'article premier du projet de M. Briand condamnait le recours à la guerre; le projet américain condamne le recours à la guerre « pour le règlement des différends internationaux ».

Pourquoi cette adjonction ? nous ne possédons à ce sujet aucune version officielle et nous sommes tout disposé à admettre, avec M. David Hunter Miller, que l'explication doit en être recherchée dans le souci du rédacteur américain de manifester d'une façon explicite que les guerres civiles étaient en dehors des stipulations du traité et que ce dernier ne portait pas atteinte au « droit sacré de révolution¹ ». Peut-être était-ce également un moyen d'indiquer que la légitimité du droit de défense personnelle était hors de cause.

1. David Hunter Miller, *op. cit.*, p. 54.

Section II

Le projet français de traité multilatéral

De son côté, le gouvernement français ne restait pas inactif. Le 20 avril, une semaine après la remise du projet américain aux Puissances, le Quai d'Orsay adressait aux mêmes Puissances un contre-projet qui était la traduction en style juridique de la dernière note française. Ce contre-projet, qui n'était accompagné d'aucune note explicative, comprenait six articles. Seuls les cinq premiers retiendront notre attention, car le sixième n'a trait qu'au dépôt des ratifications.

L'article premier reproduisait la formule américaine de renonciation à la guerre « comme instrument de politique nationale », mais la faisait suivre de la définition que nous avons déjà rencontrée dans la note du gouvernement français en date du 30 mars, « c'est-à-dire comme instrument d'une action politique personnelle, spontanée et indépendante dont ils (les gouvernements signataires) prendraient l'initiative et non une action dans laquelle ils se trouveraient entraînés par l'application d'un traité tel que le pacte de la Société des Nations ou tout autre traité enregistré à la Société des Nations¹ ». Le même article réservait également le cas de légitime défense « dans le cadre des traités existants, notamment lorsque ceux-ci assimilent la violation de certaines de leurs dispositions à un acte hostile² ».

L'article 2 était la traduction presque littérale de l'article 2 du projet américain.

1. Voir le texte du projet français dans *L'Europe nouvelle*, n° 533, 28 avril 1928, p. 608.

2. Le rédacteur du contre-projet français pensait évidemment aux accords de Locarno.

L'article 3 stipulait que les Parties contractantes seraient libérés de plein droit à l'égard de l'Etat qui aurait recours à la guerre en violation des dispositions du pacte.

L'article 4, reprenant une idée contenue dans l'article premier, spécifiait que les dispositions du pacte laissaient intacts les droits et obligations résultant des actes internationaux antérieurs. A notre avis, cet article eut pu être élagué sans inconvénient.

Enfin l'article 5 disposait que le traité, ouvert à l'accession de toutes les Puissances, n'entrerait en vigueur qu'après avoir reçu une acceptation générale « à moins que les Puissances ci-après signataires, d'accord avec celles qui auront accédé, s'entendent pour en décider l'entrée en vigueur, notwithstanding certaines abstentions ».

Nous avons déjà eu l'occasion, en étudiant la note française du 30 mars 1928, de constater que la non-universalité du traité n'offrait pas d'inconvénient s'il était entendu que les traités antérieurs n'étaient pas affectés par le pacte à intervenir. La faculté que le projet français laissait aux Puissances signataires de mettre le traité en vigueur par anticipation ne constituait qu'un palliatif assez imparfait puisque l'opposition d'une seule de ces Puissances aurait suffi pour paralyser la volonté commune de toutes les autres.

A notre avis, les articles 4 et 5 n'avaient qu'une importance assez restreinte. Ce qui devait être précisé l'était suffisamment dans les trois premiers.

En général, les juristes américains ont critiqué ce contre-projet français, lui reprochant ce qui, pour nous latins, en constitue le principal mérite : sa trop grande précision¹.

Pour eux ce projet était trop fouillé, trop précis et, à leur avis, la définition de la formule : « guerre en tant que politique nationale », ne pouvait être acceptée par les Etats-Unis.

1. Voir notamment David Hunter Miller, *op. cit.*, p. 58.

surtout dans un traité aussi général que celui qu'il s'agissait de mettre en forme.

Ici apparaît la différence profonde qui existe entre l'esprit latin et l'esprit anglo-saxon et dont l'histoire du droit international nous fournit maints exemples. L'esprit américain, imbu de la puissance des forces morales, pénétré de l'influence majeure de l'opinion publique et de l'inutilité relative des sanctions, s'accommode bien plus volontiers de formules vagues et de déclarations solennelles que des rigueurs et des précisions juridiques. Ce qui est vrai en ce qui concerne le droit public l'est également pour ce qui est du droit privé. Pour ses affaires, le *businessman* américain se sent en général plus à l'aise en présence d'un *gentlemen's agreement* qui constate les grandes lignes d'un accord que devant un acte dans lequel les moindres détails sont prévus. Tout autre est l'esprit latin. Plus de formules vagues, mais un souci constant de clarté, une recherche attentive de l'expression et du terme exacts, une volonté bien arrêtée de ne rien laisser au hasard et de ne s'obliger qu'en pleine connaissance de cause.

Cette opposition entre les mentalités juridiques des deux peuples rendait certes le projet français difficilement acceptable pour les Etats-Unis; peut-être nous sera-t-il aussi permis d'alléguer que la définition que le gouvernement français proposait de donner à la formule : « guerre en tant qu'instrument de politique nationale » eût gêné, si elle avait été admise, la liberté de mouvement des Etats-Unis et constitué une entrave sérieuse à la politique pratiquée par eux à l'égard de divers Etats de l'Amérique Centrale.

Section III

Les réponses des quatre Puissances

Les réponses des Puissances consultées constituent le second acte des négociations. Elles se succédèrent du 27 avril au

26 mai et parvinrent dans l'ordre suivant : réponse allemande (27 avril 1928), réponse italienne (4 mai 1928), réponse britannique (19 mai 1928), réponse japonaise (26 mai 1928)¹. Pour leur analyse, nous adopterons l'ordre chronologique bien qu'en fait il ne corresponde pas à l'ordre d'importance.

Il convient de signaler qu'à l'exception de la note allemande, datée du 27 avril, toutes ces réponses furent rédigées après que M. Kellogg eut prononcé un important discours de circonstance à l'occasion du dîner annuel de l'*American Society of International Law*. Ce discours alimenta la correspondance diplomatique subséquente et sa substance figure dans la dernière note du *Department of State* en date du 23 juin 1928².

La réponse allemande du 27 avril 1928. — La note, signée par M. Stresemann, déclare que le gouvernement allemand a accueilli « très chaleureusement l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un pacte international pour la mise hors la loi de la guerre ».

Le gouvernement allemand estime que les obligations dérivant du Covenant de la Société des Nations et du pacte rhénan doivent demeurer inviolables. « Quant aux autres obligations internationales de ce genre, l'Allemagne n'y a pas souscrit. » Toutefois, de l'avis du gouvernement allemand, le Covenant et le pacte de Locarno « ne contiennent rien qui puisse en aucune façon être incompatible avec les obligations prévues dans l'avant-projet de traité des Etats-Unis. Il estime au contraire que l'obligation formelle de ne pas recourir à la guerre comme instrument de politique nationale ne pourrait que servir à renforcer l'idée fondamentale du Covenant de la Société des Nations et du pacte rhénan ». En outre, l'adoption du projet

1. Voir le texte de ces diverses réponses dans *L'Europe nouvelle*, n° 544, 14 juillet 1928, p. 970 et suivantes.

2. Consulter le texte de ce discours dans la *Revue de Droit International*, n° 9, 1929, p. 223.

soumis par le gouvernement des Etats-Unis ne mettrait pas en question le droit souverain que possède tout Etat de se défendre.

Pour ce qui est d'une violation possible du traité, « il va de soi que, si un Etat rompt le pacte, les autres contractants recouvrent leur liberté d'action à l'égard de cet Etat. »

Enfin, « le gouvernement allemand est d'avis également que le but définitif doit être l'universalité du nouveau pacte » Mais il est à présumer que lorsque les Etats désignés d'abord comme premiers signataires l'auront signé, les autres Etats ne manqueront pas d'y apporter leur adhésion.

La réponse du gouvernement allemand dont nous venons de donner un bref résumé était particulièrement habile. L'Allemagne, comme la France, était membre de la Société des Nations et partie aux accords de Locarno. Pas plus que la France, elle ne pouvait consentir à faire litière des droits et des obligations découlant des conventions internationales antérieurement souscrites; mais au lieu de heurter de front la thèse américaine, le gouvernement allemand se contentait de déclarer que les stipulations du projet américain n'étaient incompatibles ni avec le pacte de la Société des Nations ni avec les accords de Locarno, que le droit de légitime défense n'était pas et ne pouvait pas être aboli, et qu'enfin, il était évident que les Etats signataires du pacte futur seraient déliés de toute obligation vis-à-vis d'un Etat qui viendrait à en violer les dispositions.

En fait, la réponse allemande était à la fois une acceptation du texte proposé par M. Kellogg et une adhésion à la légitimité des remarques formulées par la France.

La note allemande est antérieure d'un jour au discours prononcé par M. Kellogg devant l'*American Society of International Law*. Remise à l'ambassadeur des Etats-Unis à Berlin, elle fut immédiatement transmise par câble et il est vraisemblable qu'elle ne fut pas sans influence sur certaines parties

du discours prononcé par le Secrétaire d'Etat, notamment en ce qui concerne le droit de légitime défense.

La Réponse italienne du 4 mai 1928. — La réponse italienne est une note très courte dans laquelle on lit que l'Italie « d'accord avec la politique qu'elle a constamment suivie », accueille « avec une vive sympathie cette initiative » et offre « sa cordiale collaboration en vue d'arriver à un accord ».

Cette réponse ne fait aucune allusion aux remarques formulées par le gouvernement français. Ce silence, qui, à première vue, peut paraître anormal, s'explique par le fait que l'Italie envisageait à ce moment une réunion préliminaire de juristes qui auraient été désignés par les Puissances intéressées au traité et chargés de se mettre d'accord au sujet du texte à proposer. L'idée d'une telle réunion avait été lancée par le Quai d'Orsay lors de la publication du projet français. Au début du mois de mai, M. Kellogg ayant déclaré à la presse qu'une telle réunion ne lui paraissait pas nécessaire, il n'en fut plus question par la suite.

La réponse anglaise du 19 mai 1928. — La note anglaise, remise à l'ambassadeur des Etats-Unis à Londres, contraste par sa longueur avec la note italienne et constitue un examen très clair et très détaillé des projets français et américain. Notons aussi qu'elle se réfère très souvent au discours prononcé par M. Kellogg devant l'*American Society of International Law* sur les termes duquel l'ambassadeur des Etats-Unis à Londres avait attiré l'attention du gouvernement britannique.

Le gouvernement de Sa Majesté, déclare la note, n'estime pas que les termes de l'article premier du projet américain soient incompatibles avec l'exercice du droit de légitime défense. Au surplus, M. Kellogg a « déclaré nettement », dans son discours du 28 avril, qu'il considérerait comme « inaliénable » le droit de défense personnelle. En conséquence, le gouvernement britannique pense qu'à cet égard aucune addition au texte n'est nécessaire.

Il n'est pas non plus nécessaire, compte tenu des éclaircis-

sements fournis le 28 avril par M. Kellogg, de préciser dans le texte des articles que les parties se trouveraient déliées de toute obligation dérivant du traité à l'égard de l'Etat qui y contreviendrait. Cependant, si le discours du 28 avril n'avait pas été prononcé, « le gouvernement de Sa Majesté n'est pas convaincu.. que l'addition d'une disposition de ce genre n'aurait pas été nécessaire ». Au surplus il sera sans doute facile, sans modifier le texte des articles, de consigner cette interprétation de telle sorte qu'elle ait « une valeur égale à celle du traité lui-même ».

La Grande-Bretagne envisageait donc une modification du préambule.

La note rappelle ensuite que, par souci du maintien de la paix, le gouvernement britannique a « soutenu de tout cœur la Société des Nations et assuré la charge de la garantie contenue dans le traité de Locarno ». Les engagements pris par la Grande-Bretagne à cet égard ont également pour objet d'éliminer la guerre comme instrument de politique nationale, c'est pourquoi « aucun antagonisme véritable n'existe » entre les obligations auxquelles le gouvernement de Sa Majesté a déjà souscrit et celles résultant du nouveau traité. Toutefois, le Covenant et les traités de Locarno prévoient la mise en œuvre de certaines sanctions en cas d'infraction à leurs stipulations. « Pour le gouvernement britannique, le respect des obligations dérivant du Covenant de la Société des Nations et des traités de Locarno est une question fondamentale... Le gouvernement de Sa Majesté ne saurait souscrire à aucun traité nouveau qui affaiblirait ou minerait ces engagements sur lesquels repose la paix de l'Europe » et il préférerait, pour sa part, « voir incorporer dans le texte du traité une disposition analogue à l'article 4 de l'avant-projet français ».

Le gouvernement britannique n'estime pas qu'il soit nécessaire d'attendre, pour mettre le traité en vigueur, que ce dernier ait reçu l'adhésion de toutes les Puissances du monde; par

contre, « il serait embarrassant que certains Etats européens avec lesquels les signataires proposés sont déjà en relations contractuelles étroites », ne devinssent pas eux-mêmes parties au traité. L'universalité absolue ne semble même pas souhaitable au gouvernement de Sa Majesté, car il est des Etats « dont les gouvernements n'ont pas été universellement reconnus, et quelques-uns d'entre eux ne sont guère en mesure d'assurer sur leurs territoires le maintien de l'ordre et de la sécurité. »

Manifestement, le signataire de la note, Sir Austen Chamberlain, songeait à l'U. R. S. S. et au point de droit que l'adhésion de cette puissance soulèverait pour les Etats qui n'ont pas reconnu le gouvernement des Soviets.

Enfin la note soulève deux questions nouvelles d'une importance toute particulière.

La première est l'affirmation de la doctrine régionale connue sous le nom de « doctrine de Monroe britannique ». Le passage de la note qui proclame cette doctrine est rédigé comme suit : «... il y a de par le monde certaines régions dont la prospérité et l'intégrité territoriale présentent pour notre paix et notre sécurité un intérêt particulier et vital. Le gouvernement de Sa Majesté a eu soin, dans le passé, d'indiquer clairement qu'il ne saurait être toléré aucune intervention dans ces régions. Leur protection contre toute attaque est, pour l'Empire britannique, une mesure de défense personnelle... Le gouvernement de Sa Majesté accepte le nouveau traité à la condition expresse qu'il ne porte aucune atteinte à sa liberté d'action à cet égard ».

Faisant ensuite allusion à la doctrine de Monroe, la note poursuit : « Le gouvernement des Etats-Unis a lui-même des intérêts comparables et a déclaré que toute atteinte portée à ces intérêts par une puissance étrangère serait considérée par lui comme un acte inamical ».

Lorsque nous étudierons les conséquences du pacte de Pa-

ris nous aurons l'occasion d'insister longuement sur la doctrine régionale britannique et sur la doctrine de Monroe. Nous nous bornerons donc à dire ici que la déclaration britannique et la doctrine de Monroe ne furent à aucun moment l'objet de discussions au cours des négociations ultérieures.

Enfin, et c'est la seconde question nouvelle soulevée par la note de la Grande-Bretagne, le gouvernement britannique demande que les Dominions et l'Inde soient invités à participer aux négociations. Sir Austen Chamberlain attire l'attention de M. Kellogg sur le fait « que, par sa nature même, le traité proposé ne concerne pas uniquement le gouvernement de Sa Majesté en Grande-Bretagne, et que ce dernier ne saurait s'engager à y souscrire que conjointement et simultanément avec les gouvernements de Sa Majesté dans les Dominions et le gouvernement de l'Inde ». Nous verrons ultérieurement que M. Kellogg ne fit aucune objection à cette demande. Les Dominions britanniques et le gouvernement de l'Inde participèrent à la fin des négociations.

La réponse japonaise du 26 mai 1928. — La réponse japonaise parvint à son tour. Elle apportait l'adhésion du Japon à la proposition faite par les Etats-Unis. Mais le Japon, comme l'Allemagne et la Grande-Bretagne, subordonnait son adhésion à l'acceptation par les autres Puissances de l'interprétation suivante : « Il est entendu que la proposition des Etats-Unis ne contient rien qui soit de nature à priver les Etats indépendants du droit de légitime défense, ou qui soit incompatible avec les obligations résultant des accords qui garantissent la paix publique, notamment celles qui sont contenues dans le Covenant de la Société des Nations et les traités de Locarno ».

Notons un détail assez curieux : l'allusion aux accords de Locarno auxquels le Japon n'est pas partie.

En résumé, si nous ne tenons pas compte de la réponse ita-

lienne qui ne constitue guère qu'un simple accusé de réception joint à une adhésion de principe, nous constatons que les Puissances consultées se rallient à la proposition américaine tout en proclamant que rien dans les termes de cette proposition n'est de nature à porter atteinte aux divers points que le gouvernement français tenait à sauvegarder : droit de défense personnelle, respect des obligations contractuelles antérieures, liberté d'action vis-à-vis d'un contrevenant. Par contre, la demande française tendant à retarder la mise en vigueur du traité jusqu'au moment où toutes les Puissances du monde auraient fait connaître leur volonté d'y accéder, n'obtient pas le même succès; la note allemande, tout en proclamant cette universalité souhaitable, n'estime pas qu'elle soit nécessaire pour la mise en vigueur du pacte; la note japonaise n'y fait aucune allusion; quant à la note anglaise, elle déclare que, non seulement cette universalité absolue n'est pas utile, mais qu'elle n'est même pas désirable; elle nous paraît donner la note juste en affirmant la nécessité de faire intervenir au traité certains Etats européens avec lesquels les signataires proposés sont déjà en relations contractuelles étroites.

Enfin, des problèmes nouveaux se trouvaient posés par l'affirmation de la doctrine régionale britannique et par la demande du gouvernement anglais tendant à l'admission des Dominions et de l'Inde aux discussions ultérieures.

Section IV

Extension de l'invitation aux Dominions et à l'Inde.

La réponse britannique était, nous l'avons dit, datée du 19 mai. Le 22 mai, M. Kellogg envoyait au gouvernement des cinq Dominions et à celui de l'Inde l'invitation de participer à la signature du traité. L'invitation du Canada fut remise à Ottawa,

celle de l'Irlande à Dublin; les quatre autres notes furent remises à Sir Austen Chamberlain.

Il n'est pas inutile de rappeler ici que, lors des débats relatifs à la ratification du traité de Versailles et à l'entrée éventuelle des Etats-Unis dans la Société des Nations, une des principales objections faites par les adversaires de la thèse soutenue par le Président Wilson fut que, au sein de l'Assemblée, l'Empire britannique disposerait de six voix alors que les Etats-Unis n'auraient droit qu'à une seule. L'importance de ce cumul était cependant discutable puisque, en principe, les décisions de l'Assemblée doivent être prises à l'unanimité. On pouvait donc s'attendre à voir les Etats-Unis faire quelque objection à l'assimilation des Dominions aux autres Puissances. Contrairement à ce que laissaient supposer les précédents historiques, M. Kellogg accéda sans difficulté au désir du gouvernement anglais. Si une conférence des parties signataires avait été tenue par la suite, l'Empire britannique, du fait de cette assimilation, eut disposé non pas seulement de six votes, comme sous l'Empire du Covenant, mais bien de sept¹.

Les réponses des Dominions diffèrent considérablement de la réponse de la Grande-Bretagne tant par leur forme diplomatique que par leur importance; seule celle du Canada revêt une certaine ampleur. Elles sont datées respectivement du 30 mai (Canada, Irlande, Nouvelle-Zélande), du 2 juin (Commonwealth d'Australie), du 11 juin (Inde), et du 15 juin (Union de l'Afrique du Sud)².

La note canadienne déclare que le gouvernement de Sa Majesté au Canada ne saurait s'engager dans un traité qui porterait atteinte au pacte de la Société des Nations; il est convaincu cependant qu'il n'existe « entre le Covenant et

1. David Hunter Miller, *op. cit.*, p. 74.

2. Voir le texte de ces réponses dans *L'Europe nouvelle*, n° 544, 14 juillet 1928, p. 973 et suivantes.

le pacte plurilatéral, ni entre les engagements pris aux termes de l'un ou l'autre de ces instruments, aucune contradiction, ni dans la lettre, ni dans l'esprit ». Envisageant ensuite l'application des sanctions prévues à l'article 16 du Covenant, la note rappelle que le Canada a toujours soutenu la thèse que ces sanctions ne pouvaient pas jouer, soit automatiquement, soit en vertu de la décision d'autres Etats. C'est également grâce à l'initiative du Canada que la IV^e Assemblée a voté « à l'unanimité moins une voix, la résolution interprétative... indiquant que c'est aux autorités constitutionnelles de chaque Etat qu'il appartient de déterminer dans quelle mesure ledit Etat est obligé d'assurer l'exécution des obligations de cet article par l'emploi de ses forces militaires ».

« En tout cas, continue la note, si, comme il le semble, le traité plurilatéral proposé n'impose à un signataire aucune obligation à l'égard d'un Etat qui n'a pas signé le traité ou qui l'a enfreint, une décision d'appliquer des sanctions à un membre de la Société ayant fait la guerre au mépris des engagements pris aux termes du Covenant ne semble pas être en contradiction avec les obligations du traité ».

Aucune allusion n'était faite au droit de légitime défense non plus qu'à l'universalité du pacte envisagé.

Le gouvernement de l'Etat libre d'Irlande accepte « sans réserve » l'invitation du gouvernement des Etats-Unis. Il déclare partager l'opinion exprimée par M. Kellogg devant l'*American Society of International Law*, « à savoir qu'il n'y a dans l'avant-projet de traité rien qui soit incompatible avec le Covenant de la Société des Nations ». Dans cette note, il n'est question ni du droit de légitime défense, ni de l'universalité du pacte, ni de la situation juridique des Etats signataires en présence d'un Etat qui violerait le pacte.

La réponse du gouvernement de la Nouvelle-Zélande est très courte. Elle constitue un simple avis de réception et une acceptation de participer « à toute négociation tendant à la conclusion du traité proposé ».

Très courtes aussi sont les réponses de l'Australie et du gouvernement de l'Inde qui acceptent également l'invitation des Etats-Unis.

La note du gouvernement de l'Union de l'Afrique du Sud diffère des précédentes — la réponse canadienne mise à part — en ce sens qu'elle précise que le gouvernement de Sa Majesté dans l'Union tient pour admis :

a) que le traité ne peut priver un Etat signataire du droit de légitime défense;

b) que les parties seraient dégagées de leurs obligations vis-à-vis d'un contrevenant;

c) qu'il sera nettement établi que l'adhésion au traité projeté n'empêchera pas l'Union de l'Afrique du Sud de remplir les obligations que lui impose sa qualité de membre de la Société des Nations.

Il est intéressant de noter qu'aucune de ces réponses ne fait allusion à la doctrine régionale britannique affirmée par la Grande-Bretagne dans sa note du 19 mai 1928 non plus qu'aux accords de Locarno.

Section V

La note américaine du 23 juin 1928 et le second projet américain

Le gouvernement des Etats-Unis connaissait d'ores et déjà l'opinion des principales Puissances. Si l'on excepte les réponses de l'Italie, de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie et de l'Inde qui ne font aucune allusion aux divergences qui s'étaient manifestées entre le point de vue français et le point de vue américain, les notes des Puissances consultées étaient une adhésion presque complète, sinon au texte de l'avant-projet français, du moins à son esprit. Il est même probable

que, n'eût été le discours prononcé le 28 avril 1928 par M. Kellogg, auquel se réfèrent la plupart des réponses, celles-ci eussent demandé certaines modifications positives au texte même du projet américain. La plupart des notes posent en effet le principe que le droit de légitime défense est en dehors des stipulations du traité, que les obligations dérivant des conventions internationales antérieures ne sont en aucune façon modifiées et que les signataires reprendraient leur liberté vis-à-vis de l'Etat qui aurait recours à la guerre en violation des dispositions du traité. La Grande-Bretagne et l'Union de l'Afrique du Sud expriment même le désir qu'une clause spéciale soit introduite dans le traité stipulant le respect des dispositions du Covenant (et des accords de Locarno pour le cas particulier de la Grande-Bretagne).

Sur un point seulement, comme nous l'avons dit plus haut, les Puissances avaient refusé de suivre le gouvernement français. Le Quai d'Orsay avait en effet demandé que la mise en vigueur du pacte fût différée jusqu'au moment où toutes les Puissances du monde auraient fait parvenir leur adhésion. Tel n'était pas l'avis des divers gouvernements consultés. La Grande-Bretagne avait même déclaré que l'universalité absolue ne serait pas désirable mais que, par contre, il serait fâcheux que « certains Etats avec lesquels les signataires proposés sont déjà en relations contractuelles étroites » ne fussent pas compris au nombre des parties.

Dans son discours du 28 avril, M. Kellogg avait fait connaître son intention d'inclure parmi les signataires, la Belgique, la Pologne, et la Tchécoslovaquie qui sont parties aux accords de Locarno. Cette mesure donna satisfaction aux gouvernements français et britannique puisque la question de l'universalité ne fut plus agitée par la suite.

La note américaine du 23 juin fut donc envoyée aux onze Etats ayant pris part aux précédentes négociations ainsi qu'à la Belgique, la Pologne et la Tchécoslovaquie.

La note se réfère expressément au discours prononcé le 28 avril 1928 par M. Kellogg dont elle est en quelque sorte une réédition en style diplomatique¹. Elle examine successivement les différentes remarques faites par la France et qui avaient motivé le contre-projet français. Dans l'analyse à laquelle nous allons procéder, nous adopterons l'ordre suivi par M. Kellogg.

1) **Légitime défense.** — Rien dans le projet américain ne restreint le droit de légitime défense. « Ce droit est inhérent à la souveraineté de tous les Etats et se trouve contenu implicitement dans tous les traités ». De plus, chaque nation « a seule qualité pour décider si les circonstances exigent le recours à la guerre de légitime défense. Si la cause est bonne, le monde applaudira à son attitude au lieu de la condamner. Toutefois, la reconnaissance expresse, par traité, de ce droit inaliénable, soulève la même difficulté rencontrée chaque fois que l'on s'est efforcé de définir l'agression... il n'est pas dans l'intérêt de la paix qu'un traité stipule une conception formaliste de légitime défense, car il serait trop aisé à un Etat sans scrupule de s'arranger pour que les événements rentrent dans le cadre d'une définition arrêtée d'avance ».

Nous retrouvons ici l'inexactitude que nous avons déjà signalée : personne, en effet, n'avait proposé qu'une définition de la légitime défense fût insérée dans le texte du traité ni même dans son préambule. Dans ces conditions, on comprend mal pourquoi l'affirmation, dans le texte du traité, d'un droit « inaliénable », « inhérent à la souveraineté de tous les Etats » eût été préjudiciable à la cause de la paix. Au surplus — et nous aurons l'occasion de revenir sur ce point lorsque nous traiterons de l'interprétation du pacte — quoique ce droit ne soit pas proclamé dans le texte des articles, il n'en partici-

1. Voir le texte de la note américaine du 23 juin 1928 dans *L'Europe nouvelle*, n° 544, 14 juillet 1928, p. 974.

pe pas moins pour cela à la substance même du traité. Les notes des diverses puissances, comme la note américaine du 23 juin, expriment la signification que les dites puissances entendent attacher au traité et cette interprétation est une condition *sine qua non* de l'adhésion donnée par elles. A la lumière de ces quelques explications très simples, l'argumentation de M. Kellogg ne laisse pas de surprendre quelque peu. Il est également piquant de noter que M. Kellogg donne au droit de légitime défense une extension beaucoup plus large que celle à laquelle on pouvait s'attendre lorsqu'il déclare qu'il appartient à chaque nation de « décider si les circonstances exigent le recours à la guerre » pour sa défense personnelle.

2) **Le pacte de la Société des Nations.**— « Le pacte, dit la note, n'impose aucune obligation catégorique et primordiale de faire la guerre. L'obligation, si tant est qu'elle existe, est au deuxième degré et ne vaut qu'après avoir été délibérément acceptée par un Etat¹ ». En conséquence, il n'y a pas, semble-t-il « nécessairement incompatibilité entre le Covenant et l'idée d'une renonciation sans réserves à la guerre. Le Covenant peut, il est vrai, être interprété comme autorisant la guerre dans certains cas, mais il s'agit d'une autorisation et non d'une exigence positive ».

L'argumentation de M. Kellogg mérite d'être examinée au double point de vue théorique et pratique.

Théoriquement, on peut concevoir qu'un Etat signataire du pacte de renonciation à la guerre que, pour la commodité du raisonnement, nous appellerons l'Etat A, attaque l'Etat B, non signataire du pacte mais membre de la Société des

1. La note fait allusion à une résolution soumise à la quatrième assemblée de la Société des Nations qui ne fut pas adoptée à cause du vote dissident de la Perse, mais qui n'en a pas moins une importance considérable puisque la majorité moins une voix se prononça en sa faveur. Cette résolution interprétative laissait aux autorités constitutionnelles de chaque Etat le soin de décider quelles mesures militaires cet Etat doit prendre pour assurer l'exécution de l'obligation contenue dans l'article 10 du Pacte.

Nations. On peut également concevoir que les autorités constitutionnelles de l'Etat C, signataire du pacte et membre également de la Société des Nations, décident que, conformément aux dispositions du Covenant, l'Etat C a le devoir de venir au secours de l'Etat B, victime de l'agression. Faudra-t-il donc déclarer qu'en prenant cette décision l'Etat C violera les dispositions du pacte de renonciation à la guerre ? Une telle interprétation, qui paraît être celle de M. Kellogg, tendrait à ruiner l'économie d'une disposition capitale du pacte de la S. D. N. et constituerait manifestement un recul puisqu'elle diminuerait, d'une façon indirecte, la sécurité des membres de la Société des Nations.

En pratique, l'objection perd de son importance du fait de l'adhésion de la quasi-totalité des membres de la Société des Nations au pacte général de renonciation à la guerre puisqu'il fut expressément déclaré que les signataires reprendraient leur liberté d'action à l'égard d'un Etat qui violerait le traité. Nous aurons d'ailleurs bientôt à revenir sur ce point.

3) **Les accords de Locarno.**— La note souligne fort justement que si les parties aux accords de Locarno se trouvaient « sous le coup d'une obligation positive d'entrer en guerre », ce ne pourrait être que parce qu'une des parties aurait usé de la force en violation des engagements solennellement pris. Si donc tous les Etats qui sont parties aux accords de Locarno adhèrent au traité proposé, il résultera « qu'un recours aux armes de la part d'un Etat, en violation des accords de Locarno, constituerait aussi une infraction au traité pluripartite contre la guerre et que les autres parties à ce dernier traité se trouveraient, en droit, automatiquement dégagées des obligations qui en découlent, et libres de remplir les engagements qu'elles ont contractés à Locarno ».

4) **Traité de neutralité.**— La note déclare que les Etats-Unis « ne sont pas informés avec précision des traités auxquels

la France fait allusion et ne peuvent, par conséquent, en discuter les stipulations ». Les Etats dont la France garantit la neutralité adhéreront vraisemblablement au traité contre la guerre, de sorte qu'une agression commise contre l'un de ceux-ci libérerait automatiquement la France et les autres Puissances signataires vis-à-vis du violateur. Il est donc malaisé « de concevoir comment des traités qui garantissent la neutralité peuvent être considérés comme empêchant nécessairement la conclusion par la France ou par toute autre Puissance d'un traité plurilatéral pour la renonciation à la guerre ».

En invoquant les traités garantissant la neutralité, il est probable que le gouvernement français songeait à certains traités de garantie tels que les traités franco-polonais, franco-tchécoslovaque, polono-roumain. Au contraire, le gouvernement américain comprenait qu'il était question de traités reconnaissant la neutralité perpétuelle de certains Etats. De là venait le malentendu¹.

A notre avis, une action engagée conformément à ces traités ne pourrait être considérée comme une guerre en tant qu'instrument de politique nationale.

5) **Relations avec un Etat violateur du traité.**— « Il est indiscutable, lit-on dans la note, que la violation d'un traité plurilatéral contre la guerre par une des parties... libérerait automatiquement les autres parties de leurs obligations vis-à-vis de l'Etat violateur. La reconnaissance expresse de ce principe est complètement superflue ».

M. Kellogg mentionnait cependant ce principe dans le préambule de son projet modifié.

6) **Universalité.**— « Dès le début, les Etats-Unis ont nourri l'espoir que le traité plurilatéral..... serait appliqué dans tout l'Univers. » Cependant, il est préférable de n'en pas retarder

1. Julien Makowski, Le Pacte de Paris, *Bulletin de l'Institut Intermédiaire International*, juillet 1929, p. 15.

la mise en vigueur jusqu'au moment où toutes les Puissances l'auront ratifié. Il se pourrait en effet, si une telle solution était admise, qu'un Etat empêchât l'accord et minât ainsi les efforts de toutes les autres Puissances. Il est d'ailleurs peu vraisemblable qu'une formule de traité, acceptée par les Puissances déjà consultées, ne soit pas acceptée également par la plupart des autres Etats. « Même s'il n'en était pas ainsi, la mise en vigueur entre les gouvernements indiqués ci-dessus (ceux des principales Puissances) d'un traité effectif contre la guerre » constituerait une « garantie pratique contre une deuxième guerre mondiale ».

M. Kellogg déclare ensuite qu'aucun des gouvernements consultés « n'a formulé la moindre désapprobation à l'égard du principe sur lequel repose la proposition des Etats-Unis. De même, aucune des réponses reçues par le gouvernement des Etats-Unis n'a suggéré de modification spécifique au texte du projet de traité proposé par lui le 13 avril 1928. » Affirmation toute gratuite puisque la note britannique appuyait vivement l'introduction, dans le premier projet américain, d'un article analogue à l'article 4 du contre-projet français et stipulant l'intangibilité du pacte de la Société des Nations et des accords de Locarno.

La note reprend ensuite les points que nous venons d'examiner. On s'explique mal, en vérité, cette répétition dans les idées et parfois même dans les termes.

Il est intéressant de signaler que la note ne fait aucune allusion à la doctrine régionale affirmée par le gouvernement britannique. On sait que M. Kellogg avait proclamé le droit, pour toute nation, de décider seule si les circonstances exigent le recours à la guerre de légitime défense. Peut-être le secrétaire d'Etat estimait-il que la conception du droit de légitime défense, telle qu'il l'avait exprimée, était suffisamment extensive pour englober à la fois la doctrine de Monroe et la doctrine régionale britannique.

Nous avons déjà dit qu'un nouveau projet de traité était joint à la note. A vrai dire, le projet américain deuxième manière est fort voisin du projet précédent. Seuls en effet les préambules diffèrent. D'une part, les Dominions britanniques, l'Inde, la Belgique, la Pologne et de la Tchécoslovaquie sont ajoutés à l'énumération des Puissances; d'autre part, un paragraphe nouveau est introduit dans le corps du préambule. Ce paragraphe est libellé comme suit : Les chefs de gouvernement énoncés, « convaincus que tous changements dans leurs relations mutuelles ne doivent être recherchés que par des procédés pacifiques et être réalisés dans l'ordre et dans la paix, et que toute Puissance signataire qui chercherait désormais à développer ses intérêts nationaux en recourant à la guerre devra être privée du bénéfice du présent traité... »

M. David Hunter Miller, dans l'intéressant ouvrage que nous avons déjà cité, constate que M. Kellogg, tout en proclamant dans sa note l'inutilité d'exprimer que la violation du traité délierait automatiquement les signataires vis-à-vis de l'Etat violateur, place dans le préambule la reconnaissance de ce principe aussitôt après avoir proclamé que les changements dans les relations réciproques des Etats ne devaient être recherchés que par des procédés pacifiques. Avec le distingué juriste américain, nous pensons que cette déclaration eût pu être faite d'une façon plus heureuse dans le texte même du traité. Une autre critique peut être adressée à ce paragraphe. Les diverses notes échangées, ainsi que les articles du traité proposé par le gouvernement américain, envisageaient les relations entre les seuls Etats signataires. L'adjonction faite au préambule est, dans ses termes, beaucoup plus extensive. Une interprétation littérale de ce préambule conduirait à condamner le recours à la guerre, non seulement dans les relations entre Etats signataires, mais également dans les relations entre un Etat partie au traité et un Etat non signataire. Une telle interprétation n'est certainement pas confor-

me au désir de M. Kellogg non plus qu'à celui des Puissances consultées. Telle est pourtant la signification littérale du préambule, signification contredite d'ailleurs par l'article premier.

Aucune modification n'avait été apportée au texte proprement dit du traité.

La note du 23 juin, à la lumière de laquelle le traité devait être lu, était de nature à donner satisfaction aux Puissances consultées. De l'analyse que nous avons faite des diverses réponses des Puissances, il résulte que les diverses observations formulées par ces dernières avaient été faites également par la France et la Grande-Bretagne; nous examinerons donc uniquement dans quelle mesure les *desiderata* de ces deux Etats avaient reçu satisfaction.

La question du droit de légitime défense était résolue puisque M. Kellogg déclarait que ce droit était « inaliénable », « inhérent à la souveraineté de tous les Etats » et « contenu implicitement dans tous les traités ». En outre, le secrétaire d'Etat américain proclamait que chaque nation « a seule qualité pour décider si les circonstances exigent le recours à la guerre de légitime défense ».

Nous avons vu que la réponse de M. Kellogg n'était pas satisfaisante en ce qui concernait les obligations dérivant du pacte de la Société des Nations, mais qu'en définitive les critiques qu'on pouvait lui adresser de ce chef étaient plus théoriques que pratiques, surtout si l'on tient compte du fait qu'une action militaire entreprise pour satisfaire aux dispositions du Covenant — le raisonnement vaut également pour les accords de Locarno — n'aurait pu être considéré comme un recours à la guerre « en tant qu'instrument de politique nationale ». En outre, l'objection était appelée à disparaître complètement le jour où tous les membres de la Société des Nations auraient adhéré au pacte de renonciation à la guerre.

Pour les accords de Locarno, les remarques de la France et de la Grande-Bretagne devenaient sans objet du fait que

l'invitation était étendue à tous les signataires de ces accords. Quant à l'universalité, considérée à l'origine par la France comme une des conditions de la mise en vigueur du traité, l'extension aux Dominions britanniques, au gouvernement de l'Inde, à la Belgique, à la Pologne et la Tchécoslovaquie, paraît bien avoir donné à la France et à la Grande-Bretagne les apaisements désirés.

Il était en outre expressément convenu que la violation du traité libérerait automatiquement les Etats signataires vis-à-vis du violateur. Là encore la France et la Grande-Bretagne obtenaient satisfaction.

En dépit de la confusion qui s'était produite relativement aux traités de neutralité, les arguments donnés par M. Kellogg étaient satisfaisants. Nous pouvons à ce sujet répéter également qu'une action entreprise en vertu de ces traités demeurait en dehors de la formule américaine : « guerre en tant qu'instrument de politique nationale ».

Répétons aussi que M. Kellogg n'avait fait aucune allusion à la doctrine régionale affirmée par la Grande-Bretagne. Ce silence ne saurait équivaloir ici à un refus puisque, faisant allusion dans sa dernière note aux diverses réponses reçues, M. Kellogg déclarait qu'aucun des gouvernements consultés n'avait exprimé de vues contraires à celles du gouvernement américain ni « formulé la moindre désapprobation à l'égard du principe sur lequel repose la proposition des Etats-Unis pour l'établissement de la paix universelle ». S'exprimer ainsi c'était implicitement reconnaître que la déclaration de la Grande-Bretagne n'était pas incompatible avec les vues du gouvernement américain. Vraisemblablement Washington considérait que cette déclaration constituait une explication de la façon dont la Grande-Bretagne envisageait sa défense personnelle. En formulant une critique à cet égard, M. Kellogg se fut mis dans une situation embarrassante et quelque peu contradictoire. N'avait-il pas déclaré que chaque nation était

seule compétente pour décider si sa défense personnelle était en jeu ?

On se souvient qu'au début des négociations la France avait demandé que seule la guerre d'agression fût condamnée. La question avait perdu tout intérêt puisque le droit de légitime défense était sauf et que le Covenant de la Société des Nations et les accords de Locarno n'étaient pas affectés par le pacte de renonciation à la guerre.

Section VI

Les réponses des quatorze Puissances.

La dernière note du gouvernement américain constituait un ensemble de concessions sérieuses aux gouvernements français et britannique. La question se posait alors de savoir si les interprétations ou explications qui avaient été données du texte du traité devaient ou non être constatées dans un protocole. Des échanges de vue eurent lieu à ce sujet entre les gouvernements allemand, britannique et français. Finalement il fut décidé qu'aucune proposition ne serait faites en ce sens¹.

Les quatorze réponses furent envoyées entre le 11 et le 20 juillet. Nous en donnerons un court aperçu en respectant l'ordre chronologique².

La réponse allemande, datée du 11 juillet, est très courte. Le gouvernement allemand « prend acte des explications du gouvernement des Etats-Unis, ... approuve l'interprétation qui est donnée » relativement aux dispositions du pacte et, en conséquence, se déclare prêt à signer ce pacte dans la forme proposée

1. David Hunter Miller, *op. cit.*, p. 99.

2. Voir le texte de ces diverses réponses dans *l'Europe nouvelle*, n° 550, 25 août 1928, p. 1163 et suivantes.

La réponse française, datée du 14 juillet, constituait également une adhésion au projet remanié. Le gouvernement français est heureux de prendre acte des interprétations contenues dans la dernière note américaine « à l'effet de satisfaire aux diverses observations qui, du côté français, avaient été formulées ». Et la note reprend ces diverses interprétations :

Rien dans le traité ne restreint ni ne compromet le droit de défense personnelle.

« En second lieu, aucune des dispositions du nouveau traité n'est en opposition avec les dispositions du pacte de la Société des Nations, non plus qu'avec celles des traités de Locarno ou des traités de neutralité. »

Les Puissances signataires seraient libérées de toute obligation découlant du traité vis-à-vis d'un Etat qui viendrait à violer le pacte.

Enfin, l'extension de l'invitation aux Puissances parties aux accords de Locarno et le fait que le pacte sera ouvert à l'accession des autres Puissances, donne au nouveau traité « le caractère de généralité conforme aux vues du gouvernement de la République ».

La réponse de l'Etat libre d'Irlande est également datée du 14 juillet. Le gouvernement Irlandais se réfère à sa note du 30 mai et accepte sans réserve le projet américain, tenant pour acquis que, ni le droit de légitime défense, ni les dispositions du Covenant, ne sont affectés par le pacte projeté.

Datée du 15 juillet, la réponse italienne apporte également l'adhésion du gouvernement royal et prend note de l'interprétation du traité « contenue dans la note américaine du 23 juin ».

Le gouvernement du Canada (16 juillet) fait connaître en quelques lignes qu'il accepte le traité sous sa forme revisée.

Le gouvernement polonais, dans sa réponse datée du 8 juillet¹, se déclare prêt à signer le pacte et prend acte des déclarations de M. Kellogg, relativement au droit de légitime défense ainsi qu'à une violation possible du pacte. Pour ce qui est du pacte de la Société des Nations, dit la note, il n'existe aucune incompatibilité entre les obligations qui en dérivent et celles qui résulteront de la signature du traité répudiant la guerre. « Cette constatation résulte du fait même que le pacte proposé par M. Kellogg stipule la renonciation à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale ». Remarque très juste et qui explique peut-être que la note polonaise n'ait pas fait allusion aux accords de Locarno.

La réponse belge du 17 juillet contient également la déclaration que le gouvernement du roi est disposé à revêtir de sa signature le projet de traité contre la guerre. La note fait allusion aux diverses explications données par le gouvernement américain mais ne s'étend que sur celles relatives au Covenant et aux accords de Locarno « qui constituent pour la Belgique une garantie fondamentale de sa sécurité ».

Nous trouvons également, dans la réponse de la Grande-Bretagne (18 juillet), l'adhésion du gouvernement britannique aux interprétations données par M. Kellogg en ce qui concerne la violation éventuelle du traité et le respect des obligations dérivant du Covenant et des accords de Locarno. L'extension de l'invitation aux puissances signataires des accords de Locarno est accueillie avec satisfaction et l'espoir est exprimé qu'une invitation générale sera lancée pour que le plus grand nombre possible d'Etats puissent participer au traité soit par signature, soit par accession.

1. Quoique datée du 8 juillet, la réponse polonaise ne fut remise que le 17 à l'ambassadeur américain (*American Journal of International law*, janvier 1929, official documents, p. 1).

La note reproduit ensuite le passage de la précédente note britannique relatif à « certaines régions dont la prospérité et l'intégrité présentent un intérêt spécial et vital » pour la paix et la sécurité de la Grande-Bretagne et constate en terminant l'accord complet qui existe entre les vues du gouvernement américain et celles du gouvernement britannique en ce qui concerne le droit de défense personnelle. « A la lumière des explications ci-dessus », le gouvernement britannique est heureux de se joindre à celui des Etats-Unis et aux autres gouvernements pour signer un traité définitif de renonciation à la guerre conforme au projet contenu dans la note américaine du 23 juin.

Sauf en ce qui concerne le Canada, toutes les réponses des Dominions et du gouvernement de l'Inde (18 juillet) sont signées de M. Austen Chamberlain.

Celle de la Nouvelle-Zélande et celle de l'Inde ne font aucune allusion aux interprétations données par M. Kellogg. L'Australie et l'Union de l'Afrique du Sud envoyaient également leur adhésion et reproduisaient la substance de la note américaine touchant le droit de défense personnelle, la violation possible du pacte et l'absence d'incompatibilité entre les dispositions du Covenant et celles du nouveau traité.

Aucune de ces réponses ne faisait allusion aux accords de Locarno ni à la doctrine régionale britannique.

Aucune référence aux interprétations données par M. Kellogg ne figure dans la réponse japonaise (20 juillet). Le gouvernement de Tokio donne son « plein assentiment aux modifications proposées » et se déclare disposé à signer le traité remanié.

Plus explicite est la note tchécoslovaque (20 juillet) qui déclare que rien dans le traité n'est contraire aux dispositions du Covenant non plus qu'à celles des traités de Locarno et des traités de neutralité. Elle constate aussi que le droit de légitime défense n'est ni affaibli, ni restreint, et que toute

infraction au traité libérerait les Etats signataires vis-à-vis du contrevenant.

Notons que la plupart des réponses contiennent, sous une forme ou sous une autre, une déclaration faisant connaître que l'adhésion est donnée à la lumière des dernières explications fournies par M. Kellogg. C'est un point important sur lequel nous aurons l'occasion de revenir lorsque nous traiterons de l'interprétation du traité.

Section VII

Signature du Pacte. — L'Invitation adressée aux Puissances. — L'U. R. S. S. et le protocole Litvinoff. — La mise en vigueur du Pacte de Paris.

L'accord était fait sur le texte du traité. Il restait à déterminer le jour et le lieu de la signature. On décida que celle-ci aurait lieu à Paris et la date en fut fixée au 27 août 1928. La cérémonie eut lieu au quai d'Orsay dans le salon de l'Horloge. Plusieurs nations étaient représentées par leur ministre des Affaires étrangères. Seul M. Briand prononça un discours, très bref d'ailleurs, dans lequel le pacte était comparé à une sorte de réassurance générale contre la guerre.

Le pacte général de renonciation à la guerre, comme le Covenant de la Société des Nations, est rédigé en français et en anglais, les deux textes ayant la même force probante. Bien qu'il ait été signé à Paris, le traité original est conservé à Washington, dans les archives du *Department of State*.

Pour assurer au pacte l'universalité approximative que les Puissances signataires désiraient lui donner, le gouvernement des Etats-Unis, aussitôt après la signature, adressa

des invitations aux Puissances qui n'avaient pas participé aux négociations. Des notes identiques furent ainsi envoyées à quarante-huit Etats¹. Dans ces notes, le gouvernement américain exposait que la décision de limiter à quinze le nombre des signataires originaires avait été inspirée par des considérations d'ordre pratique. Cette explication tendait à ménager la susceptibilité des Etats qui avaient été tenus en dehors des discussions préliminaires. Une difficulté se présentait au sujet de l'U. R. S. S. dont les Etats-Unis et la Grande-Bretagne n'avaient pas reconnu le gouvernement. M. Kellogg avait à plusieurs reprises exprimé l'espoir que toutes les Puissances adhéreraient au pacte de renonciation à la guerre. Plusieurs Etats avaient manifesté le même désir et, dans le texte même du traité, il était prévu que celui-ci resterait ouvert aussi longtemps qu'il serait nécessaire pour l'adhésion de toutes les autres Puissances du monde.

Cette question de l'adhésion de l'U. R. S. S. avait été agitée bien avant la signature du pacte puisque, dès le 3 juillet, sir Austen Chamberlain déclarait à la Chambre des Communes qu'il n'appuierait pas l'envoi d'une invitation au gouvernement soviétique, mais qu'il ne s'y opposerait pas non plus.

M. Tchitchérine, commissaire du peuple aux Affaires étrangères, avait fait le 5 août, à Moscou, une longue déclaration aux représentants de la presse². Dans cette déclaration, le fait que le gouvernement soviétique avait été écarté des consultations, était interprété comme la preuve que le pacte envisagé était dirigé contre l'U. R. S. S. L'interdiction de la guerre comme instrument de politique natio-

1. Voir le texte de cette note, ainsi que la liste des Puissances auxquelles elle fut envoyée dans *The American Journal of International Law*, octobre 1928, official documents, p. 174.

2. *L'Europe nouvelle*, n° 550, 25 août 1928, p. 1167.

nale était qualifiée de « figure de rhétorique » destinée à cacher « la préparation à la guerre comme instrument de contre-révolution mondiale ». M. Tchitchérine rappelait que la France avait insisté pour que les relations contractuelles existant entre elles et les autres Puissances ne fussent pas affectées par le traité contre la guerre et que M. Kellogg avait donné satisfaction aux revendications françaises. « Les traités passés par la France avec la Pologne et la Roumanie... faisant partie du système général des relations contractuelles existantes... une guerre en résultant n'est pas une guerre comme instrument de politique nationale ». Et M. Tchitchérine ajoutait : « Cela prouve suffisamment que le pacte Kellogg forme une partie des préparatifs de guerre contre l'U. R. S. S. »

Le Commissaire du peuple aux Affaires étrangères s'élevait également contre les prétentions britanniques et déclarait enfin que le gouvernement des Soviets était prêt à participer aux négociations et à proposer les modifications qu'il estimait nécessaires.

Cette longue suite de récriminations eut-elle une influence quelconque sur les décisions des Puissances signataires ? Toujours est-il qu'il fut décidé que l'U. R. S. S. serait invitée à adhérer au pacte de renonciation à la guerre. La France, qui avait renoué en 1924 les relations diplomatiques avec le gouvernement des Soviets, fut chargée de faire parvenir l'invitation. Celle-ci fut transmise par l'Ambassadeur français à Moscou.

Par la suite l'U. R. S. S. envoya son adhésion qui ne fut accompagnée d'aucune réserve expresse.

Chose curieuse, le plomb vil s'était cette fois changé en or pur ! Pris d'un zèle aussi enthousiaste que subit pour le pacte dont autrefois M. Tchitchérine avait parlé avec tant d'amertume, le gouvernement soviétique proposa, le 1^{er} janvier 1929, aux gouvernements polonais et lithuanien,

la signature d'un protocole aux termes duquel le pacte de Paris entrerait immédiatement en vigueur pour ces trois États nonobstant les dispositions de l'article 3 qui subordonnait cette mise en vigueur au dépôt des ratifications des quinze Puissances signataires¹. La Pologne demanda que l'invitation de Moscou fût étendue à divers Etats et, après un rapide échange de notes, les négociations se terminèrent le 9 février par la signature, à Moscou, du protocole, connu sous le nom de « Protocole Litvinoff », mettant en vigueur par anticipation le pacte de renonciation à la guerre entre l'U. R. S. S., la Roumanie, la Pologne, l'Estonie et la Lettonie.

Successivement, les organismes constitutionnels des quinze Puissances signataires ratifièrent le pacte. Conformément au désir exprimé à plusieurs reprises par M. Kellogg, aucune des ratifications ne fut accompagnée de réserves². La dernière ratification déposée fut celle du Japon qui fut remise au *Department of State* le 24 juillet 1929. Le même jour eut lieu à la Maison Blanche une cérémonie simple mais impressionnante au cours de laquelle la mise en vigueur du pacte fut officiellement proclamée³. Toutes les nations signataires ou adhérentes étaient représentées à l'exception de l'Afghanistan et de l'U. R. S. S. Le traité devenait ainsi effectif, non seulement pour les quinze Puissances signataires, mais aussi pour les trente et une nations dont les gouvernements avaient fait connaître au *Department of State* leur adhésion définitive au pacte. Dans un discours très bref, le Président Hoover rendit hommage aux efforts conjugués de MM. Kellogg et Briand et exprima l'espoir de voir le traité de renonciation à la guerre recueillir l'adhésion de toutes les Puissances du monde.

1. *Revue de Droit International de Sciences diplomatiques et politiques*, n° 1^{er} janvier-mars 1929, p. 72 et 77.

2. On ne saurait appeler réserves, au sens technique du mot, le rapport fait par la Commission des Affaires Etrangères du Sénat américain.

3. Voir *Le Matin* du 25 juillet 1929.

Ainsi, dès le 24 juillet 1929, le pacte devenait obligatoire pour quarante-six Etats et se trouvait réalisée l'universalité approximative souhaitée par le gouvernement français.

Nous terminerons ici l'historique du pacte de renonciation à la guerre. Deux raisons principales nous ont amené à insister longuement sur les négociations préliminaires. D'abord, parce que les notes diplomatiques échangées entre les divers gouvernements revêtent une importance considérable : elles constituent, au même titre que le préambule, au même titre que les articles, une partie essentielle du pacte de Paris. D'autre part, la relation des difficultés qui ont accompagné son élaboration est un exemple typique des obstacles qui gênent fréquemment la conclusion d'accords internationaux, même lorsque ceux-ci paraissent à première vue ne devoir soulever aucune difficulté particulière.

A un esprit peu averti des complications internationales, le pacte de Paris apparaît comme un document très simple et très court. Il est cependant le résultat du heurt de mentalités juridiques profondément diverses. Les deux nations qui ont participé d'une façon plus particulièrement active à son élaboration se trouvaient dans des situations contractuelles très différentes; l'une d'elles, la France, avait souscrit à des obligations auxquelles elle ne pouvait renoncer; les Etats-Unis au contraire se trouvaient devant une page blanche.

Ainsi s'expliquent les négociations laborieuses dont nous nous sommes efforcé de donner un compte rendu fidèle.

Il nous reste maintenant à étudier quelle interprétation il convient de donner au pacte de Paris.

CHAPITRE III

L'INTERPRETATION DU PACTE DE PARIS

Section première

Sources d'interprétation du Pacte de Paris

M. Kellogg avait exprimé le vœu que le pacte dont il avait établi le texte fût accepté, sans modification ni réserve, par les Puissances qui avaient pris part aux négociations.

On sait que l'institution des réserves est une création relativement récente du droit international. Lorsque, au cours du XIX^e siècle, l'usage s'établit de conclure des traités entre un grand nombre d'Etats, il arriva que l'accord ne put se faire d'une façon unanime sur certains points particuliers. Fallait-il, faute d'un accord total sur des détails parfois minimes, sacrifier des résultats importants obtenus par ailleurs ? on estima préférable de permettre aux Puissances de signer la convention en leur laissant la faculté de faire des réserves quant aux dispositions qu'elles considéraient inacceptables¹.

Certes, au point de vue strictement juridique, les réserves ne laissant pas d'être d'une orthodoxie contestable puisque les traités internationaux — comme d'ailleurs les contrats entre particuliers — sont destinés à marquer l'entente des

1. Paul Fauchille, *Traité de Droit international public*, t. I, 3^e partie, Paris, 1926, p. 312.

parties et qu'au contraire les réserves ont pour but de constater le désaccord des Puissances sur certains points particuliers¹.

Quelque jugement qu'on puisse porter sur la rectitude juridique de cette institution, il n'en reste pas moins qu'elle est à l'heure actuelle d'un usage courant en matière de conventions multipartites et que personne ne songe plus à en contester pratiquement la validité.

Conformément au désir de M. Kellogg, les quinze Puissances qui avaient été mêlées aux négociations ratifièrent purement et simplement le pacte de Paris².

Est-ce à dire que, pour interpréter le pacte, il faille s'en tenir uniquement au texte du traité et faire table rase de toutes les notes échangées avant sa conclusion ? Faut-il admettre, comme l'a déclaré M. Kellogg, que les interprétations et les déclarations qui figurent dans la correspondance diplomatique « ne constituent, en aucune façon, une partie du pacte et ne peuvent être considérées comme des réserves³ ». Certes, « les interprétations » n'ont pas été « déposées avec le texte même du traité » ; mais est-ce à dire qu'on ne doive leur accorder aucune importance ? Telle n'est pas notre opinion. Certes, lorsque M. Kellogg adressa aux Puissances, le 23 juin 1928, la longue note dans laquelle il exposait le point de vue du gouvernement des Etats-Unis relativement aux objections formulées par le gouvernement français, l'interprétation qu'il donnait ainsi par avance du traité n'était en somme que le reflet de la pensée américaine et constituait une opinion valable pour les Etats-Unis mais dépourvue de force obligatoire pour les autres signataires. Cette situation

1. Pomme de Mirimonde, *Les Traités imparfaits*, 1920, p. 19.

2. En adhérant au pacte de Paris, l'Egypte, la Turquie et la Perse ont déclaré qu'elles ne se considéraient pas comme liées par les interprétations des autres parties.

3. Quincy Wright, *The interpretation of multilateral treaties* (*American Journal of International Law*, janvier 1929, p. 94).

a pris fin le jour où les gouvernements des Puissances consultées ont répondu qu'ils prenaient bonne note des explications fournies par le gouvernement américain et qu'en conséquence, à la lumière de ces explications, ils étaient prêts à signer le traité proposé. Nous retrouvons cette formule, ou une formule équivalente, dans les réponses allemande, française, italienne, polonaise, belge, britannique, japonaise, tchécoslovaque, etc. La note américaine et les réponses concordantes des diverses Puissances constituent la manifestation de l'accord de plusieurs volontés sur un objet déterminé et ainsi se trouvent réalisées les conditions de toute obligation : la sollicitation et l'acceptation. « Grâce à cela, l'interprétation consignée dans la note américaine devient obligatoire au point de vue juridique pour tous les signataires originaires du traité, tant au point de vue du principe *pacta sunt servanda*, qu'au point de vue du postulat de *bona fides*, qui constituent le fondement même de toutes les relations internationales et forment cette règle constitutionnelle du droit des gens, dont parle si judicieusement M. Alfred Verdross dans son livre sur la *Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*¹ ».

Aucun doute ne peut subsister d'autre part sur le fait que les diverses Puissances, en acceptant d'e signer le traité proposé, avaient présentes à l'esprit les diverses explications fournies par le gouvernement américain. La plupart d'entre elles n'eussent pas accepté de souscrire à un pacte qui eût menacé d'ébranler les fondements juridiques sur lesquels repose la paix de l'Europe. Les diverses notes françaises et britanniques et la réponse belge du 18 juillet sont à cet égard particulièrement suggestives. Dès lors, l'opinion émise par M. Kellogg et par le Sénateur Borah que la correspondance

1. Julien Makowski, Le Pacte Kellogg, *Bulletin de l'Institut Intermédiaire international*, juillet 1929, p. 16.

diplomatique doit être considérée comme nulle et non avenue, nous paraît inacceptable¹.

Cette affirmation semble d'autant moins explicable que, postérieurement à la signature du pacte, le Sénat américain, au cours des débats qui précédèrent la ratification, chargea sa commission des Affaires étrangères de faire un rapport exposant l'interprétation que les Etats-Unis entendaient donner au pacte général de renonciation à la guerre. La commission élaborait un texte favorable à la ratification qui, entre autres choses, rappelait l'intangibilité de la doctrine de Monroe et contenait la phrase suivante : ce rapport est fait « dans le seul but de consigner dans les archives ce que votre commission considère comme devant être la véritable interprétation du traité et en aucune manière dans le but ou avec l'intention de modifier ou de changer le traité de quelque façon que ce soit ni de faire des réserves à son sujet² ».

Cette déclaration approuvée par le Sénat américain ne fut pas officiellement communiquée aux Puissances signataires et, partant, ne fut pas acceptée par elles. Déclaration unilatérale d'une partie contractante et valable pour cette partie, elle nous paraît dépourvue de toute force obligatoire vis-à-vis des autres signataires et, bien plus que la correspondance diplomatique, nous semble mériter les qualificatifs « nulle et non avenue » employés par le sénateur Borah.

De même que les trois articles du traité, de même que le préambule, les notes diplomatiques échangées antérieurement à la signature constituent une partie du pacte lui-même et

1. Voir dans le même sens : David Hunter Miller, *op. cit.*; Philip Marshall Brown, The interpretation of the general pact for the renunciation of war, *American Journal of International Law*, avril 1929, p. 375. Voir également : Edwin M. Borchard, The multilateral Treaty for the renunciation of war, *American Journal of International Law*, janvier 1929, p. 116.

2. Philip Marshall Brown, *loc. cit.*, p. 374.

Voir également le texte du Rapport interprétatif de la Commission des Affaires Etrangères du Sénat des Etats-Unis dans l'*Esprit International*, 1^{er} avril 1929, p. 296.

participent à sa force obligatoire. Dénier toute valeur aux correspondances préliminaires serait « non seulement contraire au bon sens... mais aussi contraire aux intérêts de l'harmonie internationale et de la justice. Ce serait transformer un instrument de paix en un instrument de discorde¹ ».

Le cas des Etats « invités » qui ont accédé ou qui accèderont au pacte mérite de retenir l'attention. Seront-ils liés, eux aussi, par les interprétations sanctionnées par le commun accord des premiers signataires? Faut-il décider au contraire que le texte du traité leur est seul opposable? La seconde question doit, à notre avis, être résolue par la négative. Le traité et son préambule, joints aux interprétations mutuellement acceptées, forment un tout qui est le pacte général de renonciation à la guerre. Cette formule nous fournit la solution du problème posé plus haut. En accédant au traité, les Etats invités donnent leur adhésion, à ce qui constitue la loi des signataires originaires et non seulement à une partie de cette loi. Nous trouvons une confirmation positive de cette façon de voir dans le fait qu'en ratifiant le pacte général de renonciation à la guerre, les gouvernements persan, égyptien et turc ont déclaré qu'ils ne se considéraient pas comme liés par les interprétations des autres parties.

Il faut donc admettre que les parties originaires et les Etats invités, en adhérant au pacte de Paris, ont souscrit aux principes suivants :

1° Les parties contractantes condamnent la guerre pour le règlement des controverses internationales et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale.

2° Le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits, de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, qui viendraient à surgir entre les parties contractantes, ne devra jamais être cherchée que par des moyens pacifiques.

1. Philip Marshall Brown, *loc. cit.*, p. 379.

3° Toute Puissance signataire qui chercherait à servir ses intérêts nationaux en recourant à la guerre serait privée des avantages résultant du traité.

4° Le droit de légitime défense subsiste et chaque nation a qualité pour décider si les circonstances exigent le recours à la guerre de légitime défense¹.

5° Les obligations dérivant du pacte de la Société des Nations, des accords de Locarno et des traités de neutralité ne sont pas affectées par le pacte général de renonciation à la guerre.

6° Le pacte est perpétuel.

Section II

Qu'interdit le Pacte de Paris ?

L'article premier du pacte est rédigé de la façon suivante : « Les Hautes Parties Contractantes déclarent solennellement, au nom de leurs peuples respectifs, qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles ».

Convient-il de faire une distinction entre la guerre « pour le règlement des différends internationaux » et la guerre « en tant qu'instrument de politique nationale » ? Faut-il conclure que l'on renonce à la seconde alors qu'on se borne à condamner la première ? Nous ne le pensons pas.

D'abord la seconde expression : « guerre en tant qu'instrument de politique nationale » nous paraît plus large, plus compréhensive que la première. L'Etat signataire qui prendrait les armes pour résoudre un différend userait de la force

1. Rappelons que l'Egypte, la Perse et la Turquie ont déclaré ne pas se considérer comme liées par les interprétations des Puissances.

pour promouvoir les desseins de sa politique nationale. Son action, non seulement tomberait sous le coup d'une condamnation vague, imprécise, mais constituerait également une violation du traité sur lequel il a appliqué son sceau. Nous trouvons un autre argument en faveur de cette opinion dans le rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre française : « L'Etat, écrit M. Pierre Cot, qui déclarerait la guerre pour poursuivre le règlement d'un conflit, violerait tout aussi bien le pacte que l'Etat qui prendrait les armes pour des raisons de politique nationale. En effet, les Etats reconnaissent que le règlement des conflits internationaux ne peut être recherché que par des procédés pacifiques. D'autre part, ils condamnent la guerre. Dans ces conditions, il n'est pas douteux que la volonté des Parties contractantes ait été de bannir tout droit à la guerre de leurs relations mutuelles¹ ».

Ce raisonnement, qui nous paraît irréfutable, est encore renforcé par l'examen des travaux préparatoires. On sait qu'à l'origine, la France avait proposé que l'interdiction fût limitée à la seule guerre d'agression. M. Kellogg objecta à cette proposition que « si pareille déclaration était accompagnée par des définitions du mot *agresseur* et par des exceptions et des réserves stipulant les cas où les nations seraient justifiées à recourir à la guerre, son effet en serait grandement affaibli et sa valeur positive comme garantie de paix, virtuellement détruite... Toute guerre est une attaque contre la stabilité de la société humaine et doit être supprimée dans l'intérêt commun ».

Nous pensons qu'une explication simple peut être proposée à cette dualité d'expressions qui a intrigué de nombreux juristes. A notre avis, l'article premier du pacte contient deux parties bien distinctes. La première est une condamnation

1. Pierre Cot, *loc. cit.*

in abstracto de la guerre pour le règlement des controverses internationales, car c'est le plus souvent pour mettre fin à des différends entre Etats que la guerre éclate. Cette condamnation vise, non seulement les guerres qui pourraient advenir entre les Etats signataires, mais aussi celles qui dresseraient l'une contre l'autre deux nations non parties au traité.

Après avoir ainsi porté une condamnation générale contre la forme la plus usuelle de la guerre, les Etats signataires conviennent formellement de renoncer à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles, qu'il s'agisse ou non de différends internationaux. Nous pensons que l'expression « guerre en tant qu'instrument de politique nationale » eut été avantageusement remplacée par une formule plus précise qui n'eut réclamé le secours d'aucune définition. Traduisons cette expression en langage plus précis et disons qu'en signant le pacte de Paris, les Etats ont renoncé à la guerre en tant que « moyen d'action de leur politique personnelle, spontanée et indépendante¹ ».

Section III

Que permet le Pacte de Paris ?

Conduit-il indirectement à l'arbitrage obligatoire ?

Ce serait commettre une lourde erreur que de croire que le pacte de Paris méconnaît le caractère en quelque sorte biologique des Etats et prétend cristalliser à jamais la situation internationale actuelle. « L'immobilité, pour une société comme pour un être vivant, donc en matière de droit comme en fait de biologie, c'est la mort² ». On sait que le souci de

1. Note française du 30 mars 1928.

2. Le Fur, Le droit naturel et le droit rationnel ou scientifique, *Revue de Droit International*, t. I, 1927, p. 660.

ne pas figer la situation juridique du moment avait inspiré aux rédacteurs du Covenant la rédaction de l'article 19 qui prévoit que « l'Assemblée peut, de temps à autre, inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde ». C'était la contrepartie nécessaire de l'article 10¹.

Pas plus que les rédacteurs du Covenant, les promoteurs du pacte de Paris ne pouvaient songer à arrêter l'évolution internationale.

Le pacte de Paris n'interdit donc pas aux Etats signataires de poursuivre des « changements dans leurs relations mutuelles ». Il déclare seulement que de tels changements « ne doivent être recherchés que par des procédés pacifiques et être réalisés dans l'ordre et dans la paix ».

« En résumé, le pacte permet tout, mais pourvu que ce soit par des procédés pacifiques² ».

La guerre cesse d'être un moyen légitime de résoudre les différends internationaux; les Etats perdent la faculté de recourir à la force pour modifier leurs relations réciproques.

Il est certain cependant que la condamnation solennelle de la guerre laisse subsister la possibilité de désaccords entre Etats. Examinons donc quels moyens préconise le pacte pour la solution de ces désaccords.

L'article 2 s'exprime de la façon suivante : « Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent que le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits... qui pourront surgir entre elles, ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques ».

Par « moyens pacifiques » il faut évidemment entendre tous les modes de solution qu'offre le droit international : conférences, bons offices, médiation ou arbitrage.

1. A. de Lapradelle, *Cours de Droit international public*, 1927-1928.

2. Pierre Cot, *loc. cit.*

L'opinion a été exprimée que l'article 2 du pacte pose ainsi, d'une façon indirecte, le principe de l'arbitrage obligatoire, non seulement pour les différends d'ordre juridique, mais aussi pour ceux d'ordre politique¹. « Supposons en effet, écrit M. Pierre Cot, un conflit entre deux Etats signataires du pacte de Paris. Ces Etats vont essayer de régler leur conflit. Ils utiliseront tous les procédés de conciliation que le droit des gens met à leur disposition. Si ces procédés échouent, il faudra bien en arriver à l'arbitrage. Si les parties ne peuvent se mettre d'accord sur une solution transactionnelle, il faudra bien qu'un tiers rende une décision ».

« En effet, quel que soit le conflit, non seulement le *règlement*, mais encore la *solution* ne peut être *recherchée que par un procédé pacifique*. D'autre part, ce conflit ne peut s'éterniser; il faut qu'une solution intervienne. Le conflit, en effet, ne saurait demeurer sans solution; il y aurait là une de ces situations internationales dont le préambule du pacte reconnaît à chaque partie contractante le droit de poursuivre la modification par un procédé pacifique. Il suit de là que le seul moyen d'en sortir, c'est l'arbitrage et qu'un Etat violerait le pacte s'il refusait de soumettre un conflit à l'arbitrage après l'échec de toutes les tentatives de médiation ou de conciliation ». Chose surprenante, le Sénateur Borah paraît avoir exprimé devant le Sénat américain une opinion analogue lorsqu'il fit la déclaration suivante : « Si, au cours d'un différend, un Etat refusait de se prêter à un règlement pacifique, il ne pourrait prétendre ensuite (s'il était attaqué), avoir exercé de bonne foi son droit de défense personnelle; il violerait ce traité et serait ensuite dans l'impossibilité de défendre sa conduite devant le monde ».

L'argumentation de M. Pierre Cot est séduisante. Malheureusement, un examen attentif des termes mêmes du pacte

1. Pierre Cot, *loc. cit.* M. David Hunter Miller se prononce également dans ce sens : *op. cit.*, p. 124.

ne nous permet pas d'y souscrire. Le pacte ne dit pas que toutes les controverses internationales devront être obligatoirement résolues par des moyens pacifiques; il pose seulement le principe que « tous changements » dans les relations mutuelle des Etats « ne doivent être recherchés *que* par des procédés pacifiques et être réalisés dans l'ordre et dans la paix ». Ainsi s'exprime le préambule. L'article 2 reproduit la même idée dans des termes quelque peu différents : « Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent que le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits, de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, qui pourront surgir entre elles, *ne* devra jamais être cherché *que* par des moyens pacifiques.

A notre avis, rien, ni dans le préambule, ni dans le pacte, ne permet d'affirmer que les conflits de toute nature doivent recevoir obligatoirement une solution. Sans doute, il est fâcheux que les conflits s'éternisent; l'idéal serait qu'une solution diplomatique ou juridique mit fin à toutes les controverses internationales : « La meilleure solution des conflits, si élevés qu'ils soient, c'est la justice¹ ». On peut regretter que le traité n'ait pas posé le principe de l'arbitrage obligatoire, mais nous pensons qu'il serait vain de chercher à découvrir ce principe tant dans le préambule que dans l'article 2².

Le pacte nous paraît à ce sujet d'une clarté incontestable; pourtant, même si nous concédons aux partisans de l'interprétation extensive le bénéfice du doute, la solution proposée par nous paraît s'imposer encore. En cas de doute, les traités doivent être en effet interprétés en faveur du promettant contre celui qui stipule³. L'application de ce principe du droit des gens serait favorable à l'Etat qui refuserait de soumettre un litige à l'arbitrage.

1. A. de Lapradelle, De Lausanne à Genève, *Revue de Droit international*, t. I, 1927, p. 765.

2. *Contra*, David Hunter Miller, *op. cit.*, p. 126.

3. Fauchille, *Traité de Droit international public*, t. I, 3^e partie, Paris, 1926, p. 376.

D'ailleurs, si le principe de l'arbitrage obligatoire des conflits de toute nature avait été posé dans le pacte, il est fort probable que les Etats-Unis n'eussent jamais consenti à le signer. La grande république américaine est trop jalouse de son indépendance pour accepter de soumettre à un organe politique ou judiciaire l'examen des litiges relatifs à des questions qu'elle considère comme capitales. Peut-on concevoir par exemple qu'elle accepterait de porter devant la Cour permanente de justice internationale un conflit qui porterait sur les questions d'immigration ? Qu'il nous soit permis d'évoquer à ce sujet les critiques adressées le 28 février 1919 par le Sénateur Lodge au projet de Covenant présenté au Sénat américain par le président Wilson. On sait qu'une des principales objections du Sénateur Lodge visait les questions vitales dont les Etats-Unis ne pouvaient laisser la solution à d'autres qu'à eux-mêmes¹.

Il est à présumer que les Etats-Unis refuseraient comme par le passé d'envisager la procédure d'arbitrage si un conflit de cette nature venait à surgir avec un Etat voisin.

Certes, il serait éminemment désirable que tous les conflits fussent résolus, et résolus par des procédés pacifiques. Force nous est cependant de conclure que certains litiges ne pourront recevoir de solution, faute pour l'une des parties d'accepter le recours à l'arbitrage.

Section IV

Quelles guerres restent possibles. ?

Les signataires du pacte de Paris ont, aux termes de l'article 2, renoncé à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale *dans leurs relations mutuelles*. Tant que le

1. A. de Lapradelle, *Cours de Droit international public*, 1927-1928.

pacte n'aura pas reçu l'adhésion de toutes les Puissances du monde, la guerre restera donc un moyen légal de résoudre les différends internationaux pour les Etats non signataires. En vertu des termes de l'article 2, un Etat signataire pourra également recourir à la guerre contre un Etat non partie au pacte¹.

D'autre part, la question de la guerre civile n'est pas prévue par le pacte et ne fut jamais agitée au cours des négociations. Quoi qu'il en soit, il est certain que la guerre civile ne tombe pas sous le coup de l'interdiction portée par le traité de renonciation à la guerre. En effet, en cas de sécession par exemple, les insurgés pourraient prétendre à juste titre qu'ils ne sont pas soumis aux obligations dérivant d'un pacte auquel ils n'ont pas souscrit et d'autre part le gouvernement légitime, en utilisant la force armée pour réprimer les agissements des révolutionnaires, assurerait sa propre conservation et pourrait alléguer le droit de défense personnelle².

Outre les deux points que nous venons de signaler et dont il ne fut point question au cours des négociations préliminaires, la guerre demeure possible dans diverses hypothèses qui furent examinées et discutées dans les notes diplomatiques.

A notre avis, les divers cas envisagés procèdent d'un principe unique qui peut être énoncé de la façon suivante : « Le recours à la guerre demeure légitime lorsqu'il est exercé par un Etat signataire, contre un Etat qui a violé le pacte ». Ce principe, simple adaptation à un cas particulier d'un axiome fondamental du Droit, est rappelé dans le texte du préambule. En vertu de l'*exceptio non adimpleti contractus*, l'Etat

1. Voir pourtant ce qui a été dit p. 90.

2. Le cas des Dominions britanniques et de l'Inde doit être étudié à part, du fait de la participation de leurs gouvernements respectifs à la signature du pacte. Une guerre entre l'un quelconque des Dominions et la Grande-Bretagne serait une violation du pacte au même titre qu'une guerre entre l'Allemagne et la Pologne par exemple.

qui violerait le pacte ne pourrait se prévaloir, à l'encontre des autres Etats signataires, de l'accord qu'il aurait lui même foulé aux pieds. Ces derniers seraient libérés de toute obligation vis-à-vis du contrevenant. C'est ce qu'exprime le préambule : « ... toute Puissance signataire qui chercherait désormais à développer ses intérêts nationaux en recourant à la guerre devra être privée du bénéfice du présent traité ».

Ainsi se trouvent justifiées la guerre de légitime défense et la guerre entreprise contre un Etat qui a violé le pacte par un autre Etat signataire, même si ce dernier n'est pas la victime directe de l'agression.

Il semble *à priori* qu'aucune difficulté sérieuse ne puisse s'élever en pratique au sujet de l'interprétation du droit de légitime défense. Pourtant, ne nous y trompons pas. Nous nous heurtons ici à un problème des plus délicats. Le droit de légitime défense revêt en effet des caractères tout différents suivant qu'il s'applique à des particuliers ou à des Etats. Pour les particuliers, il est en général facile d'apprécier avec certitude si les circonstances ont rendu possible l'exercice de ce droit. Pour les Etats les choses ne sont pas aussi simples. A quel moment naît le droit de légitime défense ? A quel moment un Etat est-il fondé à recourir à la violence pour assurer sa défense personnelle ? Nous nous trouvons ici en présence des difficultés qui se sont élevées chaque fois qu'on a tenté de donner une définition de l'agresseur.

Nous aurons d'ailleurs l'occasion de revenir sur ce point lorsque, passant à l'étude des lacunes et des imperfections du pacte, nous examinerons la conception anglo-américaine de la légitime défense.

Il pourra également être difficile de discerner, en cas de conflit, quel Etat a violé le pacte. Imaginons, par exemple, un incident de frontière entre deux Etats. La responsabilité de cet incident est peu aisément discernable ou même partagée. De part et d'autre de la frontière, des troupes sont massées, car chacun des Etats en litige prétend qu'il redoute une agres-

sion. Des conversations s'engagent cependant dans le but de résoudre pacifiquement le conflit. L'atmosphère est orageuse. La presse commente l'incident avec passion, les bruits les plus alarmants circulent, s'amplifient. Des manifestations se produisent devant les légations et les consulats. Les incidents se multiplient, les troupes se heurtent...

Chacun des belligérants se prétend victime d'une agression et rejette la responsabilité des hostilités sur son adversaire¹. C'est la guerre, avec son cortège de mort et de dévastation...

Il est à présumer que certaines Puissances auront rappelé aux belligérants les obligations qu'ils ont librement acceptées. Supposons encore que ce rappel n'ait recueilli aucun écho.

Il pourra se faire alors que les autres Etats signataires du pacte de Paris apprécient différemment la responsabilité des adversaires. Les sympathies n'iront pas obligatoirement vers le même bellégerant. On conçoit, dans ces conditions, toutes les conséquences qui pourront en résulter.

L'exemple que nous venons d'indiquer montre qu'il serait téméraire d'affirmer que le pacte général de renonciation à la guerre est une convention des plus simples et qu'aucune difficulté pratique ne viendra contrarier son application.

Nous avons eu l'occasion de signaler que le pacte de Paris laissait subsister les obligations dérivant du Covenant, des accords de Locarno et des traités de neutralité. Si l'on tient compte de la quasi-universalité du pacte, on peut, d'une façon générale, affirmer que, le plus souvent, une action militaire entreprise conformément aux dispositions des conventions antérieures serait légitimée automatiquement puisque cette action ne pourrait être entreprise que contre un Etat qui aurait violé le pacte de Paris. Nous nous trouvons donc de nouveau en présence de la règle que nous avons signalée plus haut : le recours à la guerre demeure légitime lorsqu'il est exercé par un Etat signataire contre un Etat qui a violé le pacte.

1. Il est en effet certain que, en cas de conflit armé, chacun des belligérants se proclamerait en état de légitime défense. C'est d'ailleurs ce qui s'est passé lors du différend récent entre la Chine et l'U. R. S. S.

CHAPITRE IV

LACUNES ET IMPERFECTIONS DU PACTE DE PARIS

Section première

La conception anglo-américaine de la légitime défense

L'occasion nous a été fournie de signaler, dans le précédent chapitre, quelques-unes des difficultés d'ordre pratiques qui pourront aller à l'encontre du but que se propose le pacte : la suppression de la guerre dans les relations internationales. Ces difficultés relèvent plutôt de la nature même des choses et de la complexité inhérente aux questions internationales que des dispositions mêmes du pacte. Il nous reste à étudier maintenant certaines imperfections intrinsèques du traité et qui constituent des écueils plus ou moins redoutables pour la cause de la paix .

La conception anglo-américaine de la légitime défense, telle qu'elle s'est manifestée au cours des négociations, nous apparaît comme l'une des plus graves de ces imperfections.

Cette question du droit de légitime défense a été, pour la première fois depuis le début des négociations, traitée avec une certaine ampleur dans le passage suivant de la note américaine du 23 juin 1928 :

« Il ne se trouve rien dans le projet américain de traité contre la guerre qui restreigne ou gêne en quoi que ce soit

le droit de légitime défense. Ce droit est inhérent à la souveraineté de tous les Etats et il est contenu implicitement dans tous les traités. Chaque nation est libre, à tout moment et sans égard pour les dispositions contenues dans les traités, de défendre son territoire contre une attaque ou une invasion, et elle seule a qualité pour décider si les circonstances exigent le recours à la guerre de légitime défense. »

Au cours de la discussion du pacte devant le Sénat des Etats-Unis, il fut précisé en outre que le pacte ne faisait pas échec à la doctrine de Monroe. Le Sénateur Borah déclara même que les Etats-Unis considéreraient comme un acte de guerre *toutes agressions contre la propriété ou la personne des citoyens américains*. Le Sénat américain estima sans doute que l'opinion des parlementaires, même les plus qualifiés pour parler au nom des Etats-Unis, ne constituait pas une garantie suffisante. Aussi la Commission des Affaires étrangères fut-elle chargée d'établir un rapport ou serait définie l'attitude des Etats-Unis et qui exposerait ce que le Sénat « considère comme devant être la véritable interprétation du traité ». La plus grande partie de ce rapport est consacrée à la doctrine de Monroe. Citons le passage le plus suggestif : « Les Etats-Unis, considèrent la doctrine de Monroe comme constituant un élément de leur sécurité et de leur défense nationales. Dans le droit de légitime défense reconnu par le traité doit donc, de toute nécessité, être inclus le droit de maintenir la doctrine de Monroe, laquelle constitue un élément de notre défense nationale ».

Le rapport donne ensuite des extraits de diverses déclarations d'hommes politiques américains relatifs à cette doctrine : message du Président Monroe du 2 décembre 1823, message du Président Cleveland, du 17 décembre 1895, déclaration de M. Elihu Root, en juillet 1914, commentaire de la doctrine par le professeur Théodore Woolsey, en juin 1914¹.

1. Voir le texte du rapport de la Commission des Affaires Etrangères du Sénat américain dans l'*Esprit International*, 1^{er} avril 1929, p. 296.

Nous pensons qu'un bref aperçu de la doctrine de Monroe nous permettra d'exposer plus clairement la situation des Etats-Unis à l'égard du pacte de renonciation à la guerre.

On connaît les origines de cette doctrine. En 1819¹, à la suite de la révolte des colonies espagnoles d'Amérique, Ferdinand VII demanda aux Puissances européennes qui, sous le nom de Sainte Alliance, s'étaient constituées les champions de la légitimité, de lui prêter secours pour rétablir les colonies rebelles sous la dépendance de l'Espagne.

D'autre part, en 1821, l'empereur de Russie avait émis la prétention d'annexer l'Alaska et de fermer au commerce étranger cette région où les Etats-Unis déployaient depuis quelque temps leur activité commerciale.

Telles furent les raisons de la proclamation, par les Etats-Unis, du système politique connu sous le nom de doctrine de Monroe.

Le 2 décembre 1823, James Monroe, cinquième Président des Etats-Unis, adressait au Congrès américain un message qui proclamait que les continents américains avaient cessé d'être susceptibles de colonisation de la part d'une Puissance européenne quelconque » (§ 7 du message). Le message posait également le principe que les Etats-Unis ne toléreraient pas que les Etats européens intervinssent d'une façon quelconque pour « opprimer » ou « contrôler de quelque autre façon » la destinée des gouvernements « qui ont proclamé leur indépendance et qui la maintiennent ». « Il est impossible que les Puissances alliées puissent étendre leur système politique à une partie quelconque de ce continent sans porter atteinte à notre paix et à notre bonheur, et personne non plus ne peut croire que nos frères du Sud, s'ils étaient laissés à eux-mêmes, accepteraient une intervention étrangère de leur propre mouvement. Il est également impossible par conséquent, que nous

1. Paul Fauchille, *Traité de Droit international public*, t. I, 1^{re} partie, Paris, Rousseau, 1922, p. 594.

puissions accepter avec indifférence une intervention de ce genre, sous quelque forme qu'elle se produise » (§§ 48-49 du message).

Enfin, et sans doute pour servir de contre-partie aux prétentions américaines, le message posait le principe de la non-intervention de l'Amérique dans les affaires intérieures des Etats européens non plus que dans les guerres qui surviendraient entre ceux-ci. Cette déclaration comportait un correctif : « C'est seulement si nos droits étaient atteints et sérieusement menacés, ou si nous ressentions des injures, que nous nous préparerions à la défense » (§§ 48 et 49 du message¹).

En définitive la doctrine de Monroe peut être ramenée à trois principes fondamentaux :

- 1° Pas de colonisation européenne en Amérique;
- 2° L'Europe ne peut intervenir dans les affaires américaines;
- 3° Les Etats-Unis n'interviendront pas dans les affaires de l'Europe.

Les deux premiers principes ont, par la suite, subi de nombreuses transformations. Si l'on excepte les atténuations qui y furent apportées à l'origine par le Président Adams, toutes les interprétations qui leur furent appliquées sont caractérisées par le souci d'écarter de plus en plus l'influence européenne des continents américains. Avec le Président Polk (messages des 2 décembre 1845 et 29 avril 1848) ce n'est plus seulement toute colonisation nouvelle qui est interdite, mais également le simple transfert, même volontaire, d'une portion quelconque du territoire américain à une Puissance européenne. Ainsi un Etat européen qui possède une colonie en Amérique a le droit de le conserver mais ne pourra s'en dessaisir au profit d'un autre Etat européen.

Jusqu'ici la doctrine de Monroe ne tendait qu'à écarter les

1. Rappelons que c'est par application de ce correctif que les Etats-Unis d'Amérique ont pu, sans répudier la doctrine de Monroe, se ranger aux côtés des nations alliées au cours de la guerre mondiale.

Etats européens des affaires américaines. Bientôt elle va connaître de nouveaux développements. A côté de la doctrine de Monroe politique, une doctrine de Monroe économique se fait jour. L'acquisition de certains points, considérés comme stratégiques, ainsi que l'exécution de certains travaux par une société étrangère en quelque point que ce soit du continent américain tout entier, sont considérées comme inacceptables. L'histoire du canal de Panama est particulièrement suggestive à cet égard.

La doctrine de Monroe considérée à l'origine comme un système de défense personnelle, se transforme peu à peu en remède préventif et permet aux Etats-Unis, sous prétexte de supprimer toute possibilité d'immixtion européenne, d'intervenir eux-mêmes dans les affaires intérieures de certains Etats de l'Amérique latine et d'instaurer, parfois par les armes, de véritables protectorats financiers et politiques. C'est au nom de la doctrine de Monroe que le Président Roosevelt inaugure la politique de « police internationale » ou du *big stick* qui substitue les Etats-Unis aux Puissances non-américaines pour l'exercice des mesures de rigueur contre certains Etats de l'Amérique latine peu empressés à s'acquitter de leurs dettes. C'est également au nom de la même doctrine que le Président Wilson, dans sa déclaration d'installation à la Maison Blanche, déclare « que tout gouvernement latino-américain ayant des origines révolutionnaires ou inconstitutionnelles, ne saurait avoir les sympathies du gouvernement de Washington et ne sera pas secouru par lui : c'était proclamer officiellement l'ingérence des Etats-Unis dans les affaires des Etats indépendants de l'Amérique latine; c'était reconnaître leur intervention permanente et continue pour vérifier la constitutionnalité des gouvernements établis¹ ».

Telles sont, dans leurs grandes lignes, les principales con-

1. Paul Fauchille, *op. cit.*, p. 608.

séquences que les Etats-Unis ont déduites du message du Président Monroe. Telle est la doctrine dont le Sénat américain, en adoptant les conclusions de sa Commission des Affaires étrangères, a proclamé la pérennité.

Mais, au cours des négociations diplomatiques antérieures à la signature du pacte de Paris, une autre doctrine régionale s'était fait jour. La note britannique du 19 mai 1928 contenait la déclaration suivante : « Les termes de l'article premier du traité sur la renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale m'amènent à rappeler à Votre Excellence qu'il y a de par le monde certaines régions dont la prospérité et l'intégrité territoriale présentent pour notre paix et notre sécurité un intérêt particulier et vital. Le gouvernement de Sa Majesté a eu soin, dans le passé, d'indiquer clairement qu'il ne saurait être toléré aucune intervention dans ces régions. Leur protection contre toute attaque est, pour l'Empire britannique, une mesure de défense personnelle. Il faut qu'il soit entendu clairement que le gouvernement de Sa Majesté en Grande-Bretagne accepte le nouveau traité à la condition expresse qu'il ne porte aucune atteinte à sa liberté d'action à cet égard ».

La note britannique du 19 juillet, qui contenait l'adhésion de la Grande-Bretagne au projet américain remanié, insistait de nouveau sur ce point.

Le rapport du Sénat américain et la proclamation solennelle du « Monroïsme britannique » ont provoqué quelque émotion tant en France qu'à l'étranger. Certains Etats sud-américains ont notamment élevé de vigoureuses protestations. Un peu partout, l'attitude des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne a été l'objet de commentaires passionnés; certains commentateurs ont même pu écrire que, à l'abri de telles interprétations du droit de légitime défense, ces deux Puissances se réservaient, en dépit des termes impératifs du pacte de Paris, le droit de poursuivre par la force la solution des conflits.

qui prendraient naissance sur les continents américains d'une part et d'autre part sur « certaines régions » mal définies englobant notamment, de l'avis des commentateurs les plus autorisés, les Dominions, l'Égypte, le Canal de Suez et le Golfe Persique.

On a même affirmé que le « « monroïsme britannique » était plus à craindre que l'autre à cause de l'imprécision géographique de son objet¹. Nous pensons, pour notre part, que le monroïsme américain constitue une doctrine tout aussi vague que la doctrine britannique si l'on tient compte notamment du fait que la simple lésion des intérêts matériels d'un citoyen américain peut être considérée comme une atteinte à cette doctrine.

Si l'opinion que nous venons de reproduire est exacte, l'efficacité du pacte de Paris se trouve gravement comprise. Le traité contre la guerre est vidé de toute valeur juridique puisqu'il n'a plus de force obligatoire. « Ce n'est plus qu'un coup de chapeau à la paix. Et ce coup de chapeau marque l'impuissance où l'on est de renoncer à la guerre. En réalité, chaque Etat conserve le droit de faire la guerre, pourvu qu'il prenne soin de masquer son action en la qualifiant d'action défensive. Il n'y aura rien de changé. Depuis un siècle, les guerres furent nombreuses. Et tous les belligérants ont prétendu qu'ils faisaient une guerre défensive² ».

A notre avis, le rapport du Sénat des Etats-Unis et la déclaration de Sir Austen Chamberlain ne doivent pas être interprétés d'une façon aussi rigoureuse.

Le Sénat américain, en adoptant le rapport de sa Commission des Affaires étrangères, a entendu rappeler que les Etats-Unis, comme par le passé, ne reconnaissent à aucune Puissance européenne ou asiatique le droit de s'immiscer dans

1. Voir *Journal officiel de la République française* du 27 février 1929, Débats parlementaires, Chambre, discours de M. Guernut, p. 682.

2. Pierre Cot, *loc. cit.*

les affaires des deux continents américains. Lors de la discussion du Pacte devant le Sénat, le sénateur Borah déclara qu'il n'y aurait pas violation de la doctrine de Monroe en cas d'intervention pacifique des Puissances européennes dans le but d'assurer la paix entre deux Etats américains, « en dehors de toute idée d'établissement dans l'Amérique du Sud ou dans l'Amérique centrale, ou de toute idée de destruction des gouvernements de ces pays » mais que « l'emploi de la force pour obliger l'un des gouvernements américains à céder à l'autre entraînerait probablement une violation de la doctrine de Monroe. Cette doctrine, en effet, a pour objet d'empêcher les Puissances européennes de s'emparer des territoires sud-américains, de renverser des gouvernements sud-américains, ou d'établir leur domination ou leur contrôle sur des Etats de l'Amérique du Sud ».

A la lumière des déclarations faites devant le Sénat, nous pensons que le maintien de la doctrine de Monroe ne signifie pas que les Etats-Unis se réservent de promouvoir par les armes leurs intérêts nationaux sur les continents américains. Ce que les Etats-Unis ont entendu rappeler, c'est qu'une agression contre un Etat sud-américain par une Puissance européenne ou asiatique ne serait pas tolérée par eux. Le plus souvent une telle agression constituerait une violation du pacte de Paris en même temps qu'une « brèche » à la doctrine de Monroe. Les Etats-Unis seraient donc juridiquement fondés à mettre leurs forces au service de la victime de l'agression.

Nous pensons que la déclaration de Sir Austen Chamberlain peut être interprétée d'une façon analogue. Une lecture attentive de la note qui contient l'affirmation de la doctrine régionale britannique nous fixe sur la signification exacte qu'il convient de lui donner. Cette note dit en effet que « la protection (de ces régions) contre toute *attaque* est pour l'empire britannique une mesure de défense personnelle ». Ainsi

la Grande-Bretagne ne se réserve pas le droit de faire la guerre lorsque ses intérêts le conseilleront. elle déclare simplement qu'elle ne saurait tolérer, de la part d'une autre Puissance, une agression contre certaines régions dont l'intégrité présente un intérêt vital pour sa propre sécurité. « L'Angleterre ne se réserve pas le droit d'intervenir *sponle sua* dans ces régions, mais simplement la faculté de les défendre en cas d'agression¹ ». Ainsi comprise, la déclaration britannique — qu'on a parfois considérée à tort comme une réserve — est parfaitement conciliable avec les termes du pacte général de renonciation à la guerre². Ce que nous avons dit des conséquences de la doctrine de Monroe peut être répété, avec une certitude plus grande en ce qui concerne le « monroïsme britannique ». En prenant la défense de certains Etats victimes d'une agression, la Grande-Bretagne ne ferait rien qui soit contraire au pacte de Paris, puisque le préambule dudit pacte prévoit expressément que « toute Puissance qui chercherait désormais à développer ses intérêts nationaux en recourant à la guerre devra être privée du bénéfice du présent traité ».

Quelque rassurantes que soient les constatations que nous avons été amené à faire, il n'en demeure pas moins que la prétention proclamée par les Etats-Unis et confirmée par la Grande-Bretagne d'apprécier souverainement « si les circonstances exigent le recours à la guerre de légitime défense »

1. Pierre Cot, *loc. cit.*

2. M. Labrousse déclarait le 29 mars 1929, à la tribune du Sénat français : « La réserve de Sir Austen Chamberlain est une réserve de forme, dont nous comprenons ainsi le sens : l'Angleterre se solidarise avec certains pays dans lesquels sa protection, son influence ou ses intérêts sont reconnus.

« La France aurait pu établir les mêmes réserves, en ce qui concerne la Tunisie, le Maroc, ses pays de protectorat.

« Cela est l'évidence même. Aussi, lors de la ratification aux Communes, Sir Austen Chamberlain a pu dire à son tour :

« Toute discussion du traité semble inutile au gouvernement de Sa Majesté. Nous l'admettrons donc unanimement et sans réserve. » *Journal officiel de la République française* du 30 mars 1929, Débats parlementaires, Sénat, p. 405.

est de nature à réduire singulièrement l'efficacité du pacte de Paris¹.

Section II

Absence de définition de l'agresseur et de la guerre défensive

Après avoir étudié un cas particulier, la conception anglo-américaine du droit de légitime défense, il nous reste à considérer le problème d'une façon plus générale. Le pacte de Paris ne donne aucune définition juridique de l'agresseur et ne pose aucun principe qui permette de déterminer dans quels cas un Etat est fondé à alléguer le droit de légitime défense pour repousser, suivant les termes de M. Kellogg, une *attaque* ou une *invasion*. Nous avons vu par ailleurs que M. Kellogg avait déclaré qu'il appartenait aux Etats intéressés de décider, dans chaque cas, si les circonstances exigeaient le recours à la guerre de légitime défense. Le discours prononcé le 1^{er} mars 1929 par M. Jean Fabry devant la Chambre française, lors du débat relatif à la ratification du pacte de Paris, nous donne un exposé très clair des difficultés qui ne manqueront pas de se poser lorsqu'il s'agira de résoudre, dans un cas donné, la question de savoir si une attaque a été commise.

1. M. Guernut déclarait le 26 février 1929 à la tribune de la Chambre française : « Et comme en fait, Messieurs, dans toutes les guerres récentes, tous les belligérants, de quelque côté qu'ils fussent, ont estimé qu'ils étaient lésés, comme ils ont proclamé, tous, sans exception, qu'ils faisaient malgré eux une guerre de défense, j'aurais presque envie de demander indiscrètement à M. Pierre Cot : Quelles sont donc, après cela, les guerres que votre pacte condamne ? Oui, combien de guerres dans le passé, le pacte Kellogg, interprété à la mode américaine, permettrait-il de condamner ? » *Journal officiel de la République française* du 27 février 1929, Débats parlementaires, Chambre, p. 681.

«... Ce n'est pas en vain, déclare M. Jean Fabry¹, que M. Kellogg a employé le mot *attaque* et, immédiatement après, le mot *invasion*. Il a voulu dire, en faisant cette distinction, qu'il ne suffit pas qu'un pays soit envahi pour qu'il se croie en état de légitime défense; il suffit qu'il soit attaqué. D'autres peuvent dire qu'il suffit qu'il y ait menace d'attaque.

« Mais quand commencera l'attaque ? Sera-ce quand les gaz phosgènes auront dévasté une région ? Sera-ce, au contraire, quand ces mêmes gaz, chargés dans des obus, seront placés sur des avions ? Sera-ce quand ils seront fabriqués à l'usine ?

« L'agresseur disposerait aujourd'hui de moyens si brutaux, si soudains et si terribles, qu'il est vraiment très difficile, quand on étudie à fond le problème, de trouver le point de départ de son attaque ».

Nous avons vu précédemment que certains commentateurs avaient cru pouvoir affirmer que le pacte, outre la condamnation de la guerre en tant qu'instrument de politique nationale, contenait également une obligation formelle de rechercher la solution des différends internationaux par des moyens pacifiques². Pour ces commentateurs, le pacte offre donc indirectement le moyen de déterminer à coup sûr l'agresseur. Pour eux, l'agresseur c'est l'Etat qui viole le pacte; or, une telle violation ne peut se produire que dans deux hypothèses : un Etat viole le pacte s'il a recours à la guerre pour promouvoir ses intérêts nationaux ou si, en cas de conflit, il refuse l'arbitrage.

Le raisonnement ne manque pas d'élégance; malheureusement, nous avons déjà eu l'occasion de l'écrire, il pêche par la base. On ne peut soutenir que les dispositions du pacte conduisent obligatoirement à l'arbitrage les parties qui n'ont

1. *Journal officiel de la République française* du 2 mars 1929, Débats parlementaires, Chambre, p. 774.

2. Voir *infra*, p. 92.

pu se mettre d'accord par un autre moyen. Soutenir ceci serait donner aux termes du traité une extension qu'ils ne comportent pas.

Le pacte de Paris ne fournit pas de critère qui permette de déterminer l'agresseur. Cette lacune est d'autant plus regrettable que la même incertitude existe, sous l'empire du pacte de la Société des Nations. Il résulte en effet clairement des diverses résolutions interprétatives soumises à plusieurs reprises au vote de l'assemblée que la plus grande liberté d'appréciation est laissée aux Etats membres en ce qui concerne le fait de l'agression et l'auteur de celle-ci.

Nous aurons d'ailleurs l'occasion de revenir sur ce point.

Section III

Le pacte n'organise aucune procédure d'arbitrage

Dans le chapitre précédent, nous avons vu que le pacte de Paris ne contenait aucune disposition qui obligeât les Puissances signataires à terminer par l'arbitrage les conflits qui n'ont pu recevoir une solution diplomatique. Il est fâcheux que des conflits s'éternisent; cependant la rédaction du préambule et celle de l'article 2 ne permettent pas d'affirmer que le principe de l'arbitrage obligatoire est écrit dans le traité contre la guerre.

La lacune que nous nous proposons d'étudier ici est une conséquence directe de cette déficience. Il eut en effet été assez peu logique d'organiser une procédure d'arbitrage alors que l'arbitrage lui-même restait facultatif. Le résultat eût même pu, dans certains cas, aller à l'encontre du but poursuivi. Il pourrait advenir que la nature particulière de la procédure instituée fût parfois un obstacle au règlement pacifique des conflits. Plutôt que de soumettre un litige à

une procédure qui ne leur agréée pas, certains Etats préféreraient le voir s'éterniser et se retrancheraient derrière le texte de l'article 2. Si, au contraire, aucune procédure n'est prescrite d'une façon impérative, les chances sont plus grandes d'arriver à trouver un mode de procédure qui satisfasse les deux Etats en litige.

Le pacte de la Société des Nations vient ici au secours du pacte de renonciation à la guerre par le jeu combiné des articles 12 et 15, alinéas 1, 3, 4 et 6. L'article 12 stipule en effet : « Tous les membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront, soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil ».

L'article 15 est rédigé de la façon suivante : « S'il s'élève entre les membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture et si ce différend n'est pas soumis à l'arbitrage prévu à l'article 13, les membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil. A cet effet, il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le secrétaire général, qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets » (alinéa 1).

.

« Le conseil s'efforce d'assurer le règlement du différend. S'il y réussit, il publie, dans la mesure qu'il juge utile, un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes de ce règlement » (alinéa 3).

« Si le différend n'a pu se régler, le Conseil rédige et publie un rapport voté soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce » (alinéa 4).

« Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, le vote des représentants des parties ne comptant pas dans le

calcul de cette unanimité, les membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune partie qui se conforme aux conclusions du rapport ».

Ainsi, pour les Etats membres de la Société des Nations, la lacune que nous venons de signaler est en partie corrigée. Même si l'accord n'a pu se faire sur la procédure d'arbitrage à adopter, le conflit peut cependant recevoir une solution : il suffit à l'une des parties d'aviser le Secrétaire général de la Société des Nations pour que le litige soit porté devant le Conseil. Nous verrons ultérieurement, lorsque nous étudierons l'interdépendance du Covenant et du pacte de Paris, que ce dernier vient à son tour compléter d'une façon tout à fait heureuse le pacte de Genève et combler les fameuses « fissures » à travers lesquelles la guerre pouvait s'insinuer.

Ajoutons également que l'adhésion des membres de la Société des Nations à l'article 36 du Statut de la Cour permanente de justice internationale, et la signature, par le plus grand nombre possible d'Etats, de l'acte général d'arbitrage établi en 1928 par la Société des Nations, constitueraient un progrès considérable pour la cause du règlement pacifique des différends internationaux. On sait, en effet, que l'acte général d'arbitrage comporte l'engagement de soumettre tous les conflits internationaux à une procédure de règlement pacifique. Si une distinction est faite entre les différends au sujet desquels les parties se contestent un droit et les autres différends, ce n'est pas dans le but de soustraire les uns ou les autres à une décision obligatoire. La distinction entre les conflits juridiques et les conflits politiques a uniquement pour objet de renvoyer les parties, suivant les cas, à des procédures différentes.

Les conflits au sujet desquels les parties se contestent un droit doivent être portés devant la Cour permanente de justice internationale, à moins que les parties, d'un commun

accord, décident de les soumettre à la décision d'un tribunal arbitral.

Les autres conflits font d'abord l'objet d'une procédure de conciliation. En cas d'échec, l'acte général d'arbitrage prévoit l'institution d'un tribunal arbitral spécial qui statue en dernier ressort.

Section IV

Le Pacte ne comporte pas de sanctions juridiques

Le pacte de Paris contient une condamnation solennelle de la guerre. Quoique l'expression ne figure pas dans les termes du traité, la guerre égoïste, la guerre entreprise pour des fins de politique nationale, devient vraiment un crime international. Partant, une violation du pacte par un Etat signataire est une offense contre toutes les autres parties signataires, de même qu'en droit privé un crime commis sur la personne d'un particulier constitue une atteinte envers la société tout entière et doit être poursuivi et réprimé même si la victime ne le demande pas. On pouvait donc espérer dans ces conditions, que des sanctions rigoureuses seraient prévues en cas de violation par un Etat signataire de l'engagement formel auquel il a souscrit; leur rigueur même eut été de nature à décourager un agresseur possible. Malheureusement, le pacte de Paris est dépourvu de sanctions juridiques positives. L'Etat qui se rendrait coupable du crime international que constitue la guerre devrait seulement « être privé du bénéfice du présent traité ». Ainsi s'exprime le préambule. Sans doute, en cas de violation du pacte, les autres Etats signataires pourront prêter main-forte à l'Etat victime de l'agression, mais rien ne les obligera à agir de la sorte; « leur concours demeure purement facultatif ».

ils peuvent assister impassibles à l'écrasement du plus faible injustement attaqué par le plus fort¹ ».

Au lieu de mesures rigoureuses de répression, une menace vague, indéterminée et aléatoire.

Il existe bien, évidemment, une sanction morale qu'il convient de ne pas sous-estimer. L'Etat qui déclarerait la guerre pour promouvoir ses intérêts nationaux, assumerait un rôle particulièrement ingrat devant l'opinion publique internationale. Il risquerait de voir se former contre lui une coalition redoutable. D'autre part, l'opinion publique de l'Etat agresseur se cabrerait sans doute « contre un gouvernement qui méconnaîtrait ainsi la règle du jeu; elle pourrait ajouter, aux difficultés de l'ordre extérieur, les difficultés de l'ordre intérieur. De telles éventualités sont de nature à faire réfléchir l'Etat qui projetterait de fouler aux pieds le pacte de Paris² ».

Lors de la discussion du pacte devant la Chambre française, M. Briand a insisté avec force sur l'efficacité de cette sanction morale. « Comment ! Messieurs, s'écriait-il, c'est dans les heures que nous vivons depuis la guerre qu'on pourrait nier l'influence des forces morales ! Mais voyez donc : vous assistez à un drame extraordinairement tragique. Ne voyez-vous pas, depuis la guerre, un peuple dont la responsabilité n'est que civile et sur lequel pèsent les responsabilités criminelles de dirigeants aveugles, ne voyez-vous pas ce peuple, à tout instant, crier au monde entier : Je ne suis pas coupable de cette chose atroce devant l'humanité ! Je ne suis pas coupable de cette catastrophe abominable qui s'est abattue sur le monde. C'est une voix douloureuse qui éveille les échos de la conscience humaine et, lorsqu'on l'a entendue, on sent bien que, désormais, aucun peuple au monde n'accep-

1. Pierre Cot, *loc. cit.*

2. Pierre Cot, *loc. cit.* Objectons toutefois à ceci que l'opinion publique de l'Etat agresseur rencontrerait le plus souvent quelque difficulté à apprécier sainement la situation.

terait bénévolement d'encourir de telles responsabilités morales¹ ». Peut-être nous sera-t-il permis de faire remarquer qu'il convient de ne pas attribuer aux seuls « agents idéologiques » ce souci de rejeter les responsabilités de la guerre. Une autre cause peut être découverte : s'il pouvait, en effet, être prouvé que les Empires centraux ne sont pas responsables de la guerre mondiale, le traité de Versailles, qui pose le principe de la responsabilité de l'Allemagne et de ses alliés², devrait recevoir des atténuations considérables.

Au surplus, la puissance des forces morales se serait-elle manifestée avec autant de vigueur si la première bataille de la Marne avait marqué la défaite des armées françaises ? Il est probable qu'une fois de plus la force aurait primé le droit et que la situation de l'Empire allemand aurait assez peu souffert, vis-à-vis des autres Puissances, de son rôle dans l'origine de la guerre. Et si l'on envisage l'hypothèse d'une agression d'un Etat puissant contre un Etat faible, on peut douter même, pour l'avenir, de l'efficacité des sanctions morales. On s'aperçoit que le pacte de Paris « laisse subsister une sorte de prime à la force, que, dans la mesure du possible, il eût fallu bannir des rapports internationaux³ ».

A défaut de moyens de coercition particulièrement énergiques, tels que l'assistance militaire à la victime d'une agression, le pacte aurait pu prévoir un ensemble de mesures, qui, pour être moins extrêmes, n'eussent pas cependant laissé d'être efficaces. Il aurait pu stipuler par exemple l'obligation, pour les Etats signataires, de rompre les relations diplomatiques avec l'Etat agresseur et l'interdiction absolue d'aider ce dernier de quelque façon que ce soit, par fourniture de munitions ou autrement. Rien de tel ne figure dans le pacte.

1. *Journal officiel de la République française* du 2 mars 1929, Débats parlementaires, Chambre, p. 771.

2. Voir notamment l'article 231 du Traité de Versailles.

3. Pierre Cot, *loc. cit.*

A cet égard, les travaux préparatoires sont même particulièrement suggestifs. On sait que dans sa note du 23 juin 1928, envisageant l'exercice du droit de légitime défense, M. Kellogg déclarait : « Chaque nation est libre, à tout moment et sans égard pour les dispositions contenues dans les traités, de défendre son territoire contre une attaque ou une invasion... Si la cause est bonne, le monde applaudira à son attitude, au lieu de la condamner ». Ainsi, ce que M. Kellogg promet à l'Etat victime d'une agression, ce sont les applaudissements des autres Puissances ! La plus légère mesure de coercition vis-à-vis de l'Etat agresseur serait beaucoup plus efficace¹.

L'opinion exprimée par M. Kellogg n'était pas le simple reflet de la pensée personnelle, c'était aussi celle du Sénat américain. Le rapport présenté par la Commission des Affaires étrangères ne peut laisser subsister aucun doute à ce sujet, « La Commission comprend en outre que le traité ne prévoit aucune sanction, expressément ou implicitement. Au cas où un des signataires du traité ou une des nations ayant adhéré au traité en violerait les termes, il n'y a aucune obligation ou engagement, exprès ou implicite, pour aucun des autres signataires du traité, de prendre part à des mesures de pénalisation ou de coercition contre la nation qui aurait violé le traité. Le fait de violer le traité a pour effet de libérer les autres signataires du traité, des obligations contractées aux termes du traité, envers l'Etat qui le violerait ».

L'absence de sanctions juridiques positives constitue une lacune regrettable et il est à souhaiter que le pacte de Paris

1. M. Jean Fabry déclarait le 1^{er} mars 1929 à la tribune de la Chambre française : « Des applaudissements, c'est peut-être une bonne chose. Mais que le monde prenne garde ! Il pourrait bien ne plus avoir à applaudir qu'un cadavre, celui d'une personne morte, certes, pour une bonne cause, mais morte tout de même. L'essentiel c'est que celui qui serait injustement attaqué soit d'abord, lui-même, en état de résister, et puis qu'on lui porte secours tout de suite, et le plus efficacement possible. »

soit amendé à cet égard. Peut-être n'est-il pas chimérique d'espérer que, dans un avenir sinon immédiat, du moins relativement prochain, le pacte sera complété soit par l'adjonction de clauses pénales, soit par une autre convention multipartite¹.

Déjà, des indices favorables se précisent même aux Etats-Unis, hostiles par tradition à l'établissement de tout système de sanctions internationales.

Nous trouvons, à ce sujet, dans le *New-York Times* du 25 mars 1928, une importante déclaration du Sénateur Borah. Parlant du pacte général de renonciation à la guerre, le Sénateur Borah disait : « Un autre résultat important d'un tel traité est d'entraîner l'appui des Etats-Unis (*to enlist the support*) dans une action commune contre toute nation coupable de violation de l'accord contre la guerre. Evidemment, le gouvernement des Etats-Unis doit se réserver le droit de décider, d'abord, si oui ou non le traité a été violé, et ensuite quelles mesures de coercition il se juge obligé de prendre. Mais il est tout à fait inconcevable que ce pays demeure impassible (*idly*) en cas de violation grave d'un traité multilatéral auquel il est partie ».

« Evidemment, devant une telle crise, nous consulterions les autres signataires et tiendrions compte de leur opinion, mais nous ne pouvons pas nous engager par avance à accepter leur décision si elle allait à l'encontre de nos propres conclusions ».

Nous trouvons une nouvelle manifestation de cet état d'esprit dans les résolutions conjointes présentées le 11 février

1. Commentant dans la *Revue des vivants* les négociations qui ont précédé la signature du pacte, M. H. de Jouvenel écrivait : « ... M. Kellogg se trouvera entraîné à son tour plus loin qu'il n' imagine dans la voie où il a mis le pied. Lorsque les grands Etats auront pris les uns envers les autres l'engagement de ne jamais recourir à la guerre et que l'un d'eux se parjurera, il sera bien difficile aux nations trahies de garder à l'égard de l'agresseur une neutralité totale. Elles seront obligées de prendre moralement parti. De là à l'aide financière et du secours économique au secours militaire la gradation sera rapide, si rapide qu'on peut la prévoir d'avance. »

1929 à la Chambre des Représentants par M. Porter, Président de la Commission des Affaires étrangères de cette Chambre et au Sénat par le Sénateur Capper¹. La partie essentielle de la résolution Copper est libellée comme suit :

«... Qu'il soit donc décidé maintenant par le Sénat et la Chambre des Représentants des Etats-Unis d'Amérique réunis en Congrès :

« *Section 1.* — Que, si jamais le Président des Etats-Unis décide et déclare par proclamation qu'un pays a violé le traité plurilatéral de renonciation à la guerre, il sera contraire à la loi, à moins qu'il n'en soit décidé autrement par un décret du Congrès ou par une proclamation du Président, d'exporter à ce pays des armes, munitions, instruments de guerre ou autres articles pour usage de guerre jusqu'à ce que le Président ait déclaré par proclamation qu'une telle violation a cessé d'exister.

« *Section 2.* — Il est déclaré être la politique des Etats-Unis que les nationaux des Etats-Unis ne seront plus protégés par leur gouvernement s'ils donnent aide et confort à une nation ayant violé ledit traité.

« *Section 3.* — Le Président est requis par la présente d'entrer en négociations avec les autres gouvernements ayant ratifié ledit traité ou y ayant adhéré, pour obtenir un accord aux termes duquel les nationaux des gouvernements contractants cesseront d'avoir droit à la protection de leur gouvernement s'ils donnent aide et confort à une nation ayant violé ledit traité ».

Il est certain que l'adoption de mesures semblables constituerait une étape dans la voie des sanctions; suivant l'expression de la presse de New-York, des « dents » seraient

1. Voir L. H. Woolsey, *The Porter and Capper Resolutions against traffic in arms*, *American Journal of International Law*, avril 1929, p. 379. Voir également Georges Lechartier, *La guerre comme instrument de politique nationale*, *L'Esprit international*, 1^{er} avril 1929, p. 299.

ainsi ajoutées au traité. La résolution présentée par le Sénateur Capper n'est pas cependant à l'abri de tout reproche. Laisser au président des Etats-Unis le soin de décider si oui ou non un Etat a violé le traité n'est pas un procédé exempt de dangers. On peut concevoir, en effet, que la décision du Président ne soit pas conforme à celle de la Société des Nations, ce qui ne laisserait pas de créer une situation très embarrassante; en outre, il est à présumer que le Président des Etats-Unis, quel qu'il soit, hésiterait à prendre la responsabilité d'une mesure aussi lourde de conséquences que celle qui consisterait à dire, en cas de conflit violent, quel Etat est responsable de l'agression. Le plus souvent, les mesures préconisées par le Sénateur Capper, ou bien ne seraient pas appliquées, ou bien interviendraient avec un tel retard que leur utilité se trouverait compromise. Les sanctions, de quelque nature qu'elles soient, doivent, pour être efficaces, être mises en œuvre sans délai. De plus, laisser à chaque Etat la faculté de décider, en cas de conflit, de quel côté se trouvent le bon droit et la justice, c'est aboutir pratiquement à l'incohérence et au désordre.

Si les mesures préconisées par le Sénateur Capper soulèvent de graves critiques, elles n'en constituent pas moins la preuve que la nécessité de sanctions juridiques positives commence à être perçue par delà l'Atlantique. Il faudra bien qu'on aille plus loin encore dans cette voie. Le jour où tous les Etats seront d'accord pour doter le pacte des sanctions qui lui font défaut, on s'apercevra que la mise en œuvre de celles-ci ne peut, sans inconvénient grave, être laissée à l'appréciation de chaque Etat en particulier. On sera donc amené à confier à un organisme international le soin de désigner l'agresseur et de choisir, parmi les sanctions prévues, celles qui doivent être employées.

En signalant les lacunes du pacte de Paris, nous avons montré comment les dispositions du Covenant venaient d'une

façon tout à fait heureuse suppléer à certaines de ses déficiences. Nous ne pourrions, cette fois, tenir un raisonnement analogue.

Mais, dira-t-on, le pacte de la Société des Nations ne comporte-t-il pas de sanctions rigoureuses ? L'article 10, après avoir établi l'obligation pour les membres de la Société des Nations de « respecter et de maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité et l'indépendance » des autres membres, ne dispose-t-il pas que « en cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ? L'article 16 ne prévoit-il pas également la mise en œuvre de mesures très sévères vis-à-vis des membres de la Société qui auraient recours à la guerre contrairement aux dispositions du Covenant ?

Rien ne paraît plus clair. Mais ne nous y trompons pas ! Là encore, les choses sont beaucoup moins simples qu'elles ne le paraissent à première vue.

Dès l'origine de la Société des Nations, l'article 10 a été l'occasion de profondes divergences de vues entre les Etats membres. Certains Etats, soit à cause de leur puissance, soit à cause de leur situation géographique, considéraient que l'obligation de garantie était pour eux dépourvue de contrepartie puisque leur sécurité ne pouvait être menacée. D'autres Etats, demeurés neutres pendant la guerre mondiale, étaient hostiles à l'article 10 qui les obligeait à garantir le maintien d'un régime territorial à l'établissement duquel ils n'avaient pas contribué¹.

En 1920, le Canada demanda la suppression de l'article 10. La proposition parut dangereuse. Une commission spéciale fut cependant chargée d'étudier quels amendements pouvaient être apportés à cet article. Finalement, il fut décidé qu'une résolution interprétative serait préparée. L'élabora-

1. X., Commentaire pratique des principales dispositions du Pacte de la Société des Nations, *L'Europe nouvelle*, n° 550. 25 août 1928, p. 1155.

tion du texte de cette résolution n'alla pas sans difficultés. L'accord ne put se faire ni à l'Assemblée de 1921, ni à l'Assemblée de 1922 qui chargea le Conseil de préparer un projet de résolution. Ce dernier, après avoir pris l'avis des gouvernements, soumit un texte au vote de la quatrième Assemblée. Le projet de résolution interprétative portait notamment sur les points suivants :

1^o Il appartient aux pouvoirs constitutionnels de chaque Etat de décider dans quelle mesure cet Etat est tenu de maintenir, par l'emploi de ses forces militaires, l'intégrité territoriale et l'indépendance des membres de la Société des Nations.

2^o La recommandation du Conseil devra être cependant prise en sérieuse considération par tous les membres de la Société des Nations.

Soumise à la quatrième Assemblée, cette résolution obtint vingt-neuf voix contre une (celle de la Perse) et treize abstentions. Les décisions de l'Assemblée devant, en principe, être prises à l'unanimité, la résolution fut donc repoussée. Cependant, si l'on tient compte du nombre de votes favorables, si l'on considère d'autre part que toutes les grandes Puissances se sont prononcées pour l'adoption, aucun doute ne peut subsister sur l'interprétation qui serait donnée, le cas échéant, à l'article 10.

Ainsi l'obligation de garantie est, en fait, laissée à l'appréciation des Etats. Les recommandations du Conseil doivent être considérées avec la plus grande attention, mais elles constituent de simples invitations, non des ordres.

S'il appartient aux Etats membres de la Société des Nations de décider dans quelle mesure ils doivent employer leurs forces militaires pour l'exécution de l'obligation de garantie, la plus grande liberté d'appréciation leur est également laissée en ce qui concerne le principe même de l'obligation : chaque Etat demeure libre de décider si une agression

a été commise et d'apprécier quel en est l'auteur. Ceci résulte des amendements à l'article 16 qui furent soumis en 1921 au vote de l'assemblée. Quoiqu'ils n'aient pas été adoptés par suite de la règle de l'unanimité, ces amendements constituent cependant le réffet de l'opinion des principales Puissances et de celle de la majorité des membres de la Société des Nations.

Cette façon d'interpréter l'obligation de garantie n'est pas exempte de dangers. En vertu de la liberté d'appréciation laissée aux Etats en ce qui concerne le fait de l'agression et la détermination de l'agresseur, il peut advenir que les membres de la Société des Nations soient amenés à exécuter leur obligation de garantie d'une façon divergente. En pratique, une telle éventualité n'est redoutable que si le Conseil est divisé en ce qui concerne la désignation de l'agresseur.

Nous terminerons ici l'examen des imperfections du pacte de Paris. Pour regrettables que soient ces imperfections, aucune ne tient à la nature même du pacte. Il serait sans doute vain de croire que, dans un avenir très prochain, toutes les lacunes seront comblées; nous pensons cependant que le pacte recevra un jour les amendements nécessaires. Il est évidemment difficile de dresser une définition satisfaisante de l'agresseur; la formule du protocole de Genève, était cependant de nature à fournir un critérium suffisant qui définissait l'agresseur en ces termes : l'agresseur c'est l'Etat qui refuse l'arbitrage. A notre avis, c'est vers l'arbitrage obligatoire et sanctionné que doivent tendre les efforts des Etats qui ont vraiment conscience de la solidarité internationale.

CHAPITRE V

LES CONSEQUENCES PRATIQUES DU PACTE DE PARIS

Section première

Le Pacte de Paris et le Pacte de la Société des Nations

Nous nous sommes borné jusqu'ici à l'étude du pacte lui-même ; incidemment nous avons été amené à examiner comment, dans certains cas, le pacte de la Société des Nations venait d'une façon tout à fait heureuse en compléter les dispositions. Il nous reste maintenant à étudier le problème inverse : comment le pacte de Paris réagit-il sur les accords internationaux préexistants ?

Et d'abord quelle influence la signature du pacte de renonciation à la guerre aura-t-elle sur le pacte de la Société des Nations ?

On a dit que le pacte de Paris aurait pour effet d'affaiblir l'autorité et le prestige de la Société des Nations, de déplacer l'axe de la paix en faveur des Etats-Unis et de substituer la paix américaine à l'idéal de paix poursuivi par l'institution de Genève¹.

Le pacte de Paris, a-t-on déclaré, ne tardera pas à engen-

1. Voir interpellation de M. Lémery au Sénat, *Journal officiel de la République française* du 16 janvier 1929, Débats parlementaires, Sénat, p. 16.

drer un organisme juridique destiné à en interpréter les dispositions et à « insérer dans la réalité pratique les données morales du pacte Kellogg ». Un tel organisme ne tendrait à rien de moins qu'à instaurer une deuxième Société des Nations au plus grand détriment de l'institution de Genève et de l'harmonie internationale.

« Désormais, a-t-on dit, deux systèmes juridiques vont coexister. Les auteurs du pacte de Paris se flattent d'attendre directement, et par deux impératifs catégoriques, ce que les auteurs du pacte de la Société des Nations se sont efforcés de réaliser progressivement. Le but est le même : supprimer la guerre, conduire les nations à la pratique de l'arbitrage. Les moyens diffèrent : ici, plus d'audace ; on taille dans le vif, on commande, on impose ; et là, plus de souplesse : on organise un moratoire, un débat public et contradictoire, on tient compte des hérédités et des préjugés, on manœuvre la guerre dans la réalité des conversations, au lieu de la supprimer sur le papier. N'y a-t-il pas danger pour la France à jouer sur les deux tableaux ? La sagesse populaire enseigne qu'on ne court pas impunément deux lièvres à la fois. Il faut choisir. Ou bien la guerre se peut abolir par décret, — mais alors, à quoi bon une Société des Nations ? — ou bien la lutte contre la guerre requiert plus de soins, elle suppose une éducation des Etats et doit se fonder sur une organisation internationale perfectionnée — mais alors, à quoi bon proclamer un principe, dont toute la vertu est dans l'application¹ ? »

On a fait observer que proclamer la valeur du pacte de Paris, c'était du même coup déclarer inutiles et vains les efforts faits par la Société des Nations et condamner la politique suivie par la France depuis le traité de Versailles. Ces craintes nous paraissent peu fondées. Loin de diminuer l'autorité de la Société des Nations, le pacte de Paris complète d'une façon

1. Pierre Cot, *loc. cit.*

tout à fait heureuse les dispositions du Covenant dont il comble les « fissures ». Ou bien, a-t-on dit, le pacte de Paris est efficace, et alors la Société des Nations est dépourvue de toute utilité; ou bien le pacte de Paris est sans valeur pratique et dans ce cas il était inutile de le signer.

Le dilemme peut être aisément réfuté. Une chose bonne, mais imparfaite, peut toujours être amendée ou complétée. Le fait d'y apporter certaines améliorations ne constitue pas la preuve de l'inutilité, soit de la chose elle-même, soit du moyen dont on a usé pour la perfectionner. Qu'on nous permette une comparaison familière : l'industriel qui a assuré son usine contre l'incendie ne prouve pas l'inutilité de sa police d'assurance s'il procède en même temps à l'acquisition d'extincteurs.

Il en est de même pour le pacte de Paris. La combinaison des principes qu'il pose et des dispositions du Covenant assure « une meilleure organisation de la paix et confère au Conseil de la Société des Nations un rôle particulièrement important¹ ».

En adhérant au Covenant, les Etats n'ont pas renoncé, d'une façon absolue, au droit de faire la guerre. L'exercice de ce droit est seulement soumis à certaines limitations. Les membres de la Société des Nations se sont engagés, d'une part, à respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des autres membres, et d'autre part, à ne pas recourir à la guerre avant d'avoir tenté d'aboutir à un règlement pacifique du différend².

Le pacte de Paris a modifié cet état de choses. Les guerres qui demeuraient licites sous l'empire du Covenant sont maintenant frappées d'illégitimité, hormis les guerres de légitime défense et celles qui seraient entreprises, soit en vertu de l'ar-

1. Pierre Cot, *loc. cit.*

2. X., Commentaire pratique des principales dispositions du pacte de la Société des Nations (*L'Europe nouvelle*, n° 550, 25 août 1928, p. 1155).

ticle 16 du Covenant, soit conformément aux stipulations des accords de Locarno et des traités garantissant la neutralité.

Nous étudierons plus spécialement ici de quelle façon le pacte de Paris réagit sur les dispositions de l'article 15, alinéa 7 du pacte de la Société des Nations.

Nous avons déjà eu l'occasion de rappeler qu'aux termes de cet article, les différends qui s'élèvent entre les membres de la Société et qui n'ont pas été soumis à une procédure d'arbitrage doivent être portés devant le Conseil. Il suffit à cet effet que l'une des parties « avise de ce différend le secrétaire général qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets » (article 15, alinéa 1).

Le Conseil s'efforce alors « d'assurer le règlement du différend », c'est-à-dire d'amener les parties à composer. Si l'accord ne peut être réalisé, le Conseil publie un rapport faisant connaître notamment « les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce » (article 15, alinéa 4).

Deux cas peuvent alors se présenter. Ou bien les parties se rallient aux conclusions du Conseil, et le différend se trouve terminé. Ou bien le désaccord subsiste et une nouvelle distinction s'impose suivant que le rapport a été adopté à l'unanimité ou, au contraire, à la simple majorité des voix.

Si le rapport a été unanimement accepté, l'opinion des représentants des parties n'entrant pas en ligne de compte, il suffit que l'un des Etats en présence en accepte les conclusions pour qu'elles deviennent obligatoires pour tous les Etats litigants qui ne pourront s'opposer par la force à l'exécution de la décision sans s'exposer à subir les sanctions prévues à l'article 16¹.

1. Si aucune des parties n'accepte la solution préconisée par le Conseil, elle ne s'impose pas aux Etats litigants et tout se passe comme si le rapport n'avait pas été voté à l'unanimité.

De plus, à l'expiration du délai de trois mois prévu à l'article 12, l'Etat dont les prétentions ont obtenu l'adhésion du Conseil peut, sous l'empire du Covenant poursuivre l'exécution forcée de la décision¹.

C'est ici que le pacte de Paris fera sentir ses effets. L'Etat qui a obtenu gain de cause perd la faculté qui lui était laissée par le pacte de la Société des Nations de recourir à la force à l'expiration du moratoire. Il doit alors, pour obtenir l'exécution de la sentence, utiliser la procédure prévue à l'article 11 du pacte de la Société des Nations en demandant au Conseil de prendre « les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations ». Mais qu'advient-il si le Conseil échoue dans sa tentative d'amener à composition l'Etat récalcitrant ? Les commentateurs qui pensent que l'article 2 du pacte de Paris oblige les parties contractantes à soumettre tous leurs litiges à une procédure pacifique et qui soutiennent que l'Etat qui s'y refuse viole le pacte, arrivent à cette conclusion qu'« en pareil cas, la guerre entreprise contre le violeur, conformément aux indications du Conseil de la Société des Nations devient une guerre défensive et, par suite, une guerre licite² ». Nous avons exposé précédemment pourquoi nous ne pouvions accepter une telle interprétation du pacte de Paris. En conséquence, force nous est de conclure qu'une guerre entreprise dans ces conditions, sauf le cas de légitime défense que ne crée pas obligatoirement le refus de soumettre un litige à une procédure d'arbitrage, serait contraire à la lettre et à l'esprit du pacte de Paris. Il est certes profondément regrettable que des différends graves soient laissés sans solution; les conflits qui s'éternisent sont le plus souvent une menace pour la société internationale tout entière; mais quel regret que nous puissions éprouver à faire cette consta-

1. Pierre Cot, *loc. cit.*

2. Pierre Cot, *loc. cit.*

tation, nous estimons que le pacte de Paris ne pose pas le principe de l'arbitrage obligatoire.

Nous venons de voir comment les choses se passent lorsque le rapport du conseil est adopté à l'unanimité. Reste le cas où le rapport ne recueille que la majorité des voix. Dans ce cas la recommandation du conseil ne s'impose pas aux parties même si l'une d'elles accepte de s'y conformer : aux termes de l'article 15, alinéa 7 du pacte de la Société des Nations, « les membres de la société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice ». A l'expiration du délai de trois mois prévu à l'article 12 alinéa 1, les parties peuvent chercher à dénouer le conflit par le sort des armes : c'est la porte ouverte à la guerre !

Là encore, l'action du pacte de Paris se fait sentir. Les Etats qui l'ont ratifié ne peuvent désormais rechercher par la force la solution du différend. Mais si l'un des Etats en litige refuse de soumettre le conflit à l'arbitrage, les choses devront rester en l'état.

Sous l'empire du pacte de la Société des Nations les divers ordres d'hypothèses que nous venons d'examiner étaient susceptibles d'aboutir à une solution de force. Il n'en va pas de même à l'heure actuelle. Dans toutes ces hypothèses le recours à la guerre est interdit¹. Malheureusement, et c'est, nous l'avons vu, une lacune importante du pacte de Paris, si la guerre disparaît en tant que moyen légitime de résoudre les différends internationaux, rien n'a été mis à sa place. La

1. On considère en général que l'adhésion de tous les Etats membres de la Société des Nations au pacte de Paris devrait avoir pour effet la modification des articles 12 et 15 du Covenant. La disposition relative au moratoire pacifique devrait être supprimée de l'article 12 puisque la guerre est illicite en tout état de cause; l'article 15 devrait également être mis en harmonie avec les dispositions du pacte de Paris.

Une telle modification des articles 12 et 15 aurait pour effet d'accroître la portée de l'article 16 en ce sens que les sanctions que prévoit cet article seraient ainsi étendues à tout Etat qui aurait recours à la guerre en violation du pacte de Paris. Voir N. Politis, *Le pacte de Paris et le problème du désarmement* *L'Esprit international*, 1^{er} octobre 1929, p. 530.

guerre était un moyen juridique de régler les litiges. C'était, il est vrai, un moyen détestable, mais qui cependant empêchait les conflits de s'éterniser.

Puisqu'on déclarait illicite ce moyen de résoudre les conflits entre Etats, la stricte logique eût voulu qu'on le remplacât par un autre : l'arbitrage obligatoire et sanctionné de tous les conflits. Mais il est probable que cette solution n'eût pas été acceptée par tous les Etats en présence ; il est à présumer notamment que les Etats-Unis l'eussent frappée d'un veto formel entraînant ainsi l'échec des négociations. Le pacte de Paris, en dépit de ses imperfections, constitue un progrès notable sur l'état de choses antérieur. Pour notre part nous croyons à son dynamisme. Tôt ou tard, il faudra bien que les Etats en arrivent à l'arbitrage, et à l'arbitrage sanctionné, condition indispensable du désarmement. Certes il convient de procéder avec une sage lenteur. C'est surtout en matière de conventions de cette nature qu'on peut dire que le mieux est l'ennemi du bien. Mieux vaut procéder par retouches successives que de courir au devant d'un échec en voulant échauffer d'emblée un édifice juridique complet.

Le pacte de Paris n'a pas pour unique effet de frapper la guerre d'illégitimité, même lorsque celle-ci demeurerait licite sous l'empire des dispositions du pacte de la Société des Nations. Il ne peut, à notre avis, manquer de faire sentir son action bienfaisante dans l'hypothèse où les sanctions économiques, prévues à l'article 16 du pacte de la Société des Nations, seraient mises en œuvre contre un membre de la Société qui aurait recouru à la guerre en violation des articles 12, 13 ou 15. On sait, en effet, qu'aux termes de l'article 16, les membres de la Société des Nations se sont engagés à rompre immédiatement « toutes relations commerciales et financières » avec l'Etat en rupture de pacte, à interdire toutes relations entre leurs nationaux et les nationaux de cet Etat, « et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou person-

nelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de *tout autre Etat, membre ou non de la société* ». En outre le conseil « a le devoir de recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société ».

Ainsi deux ordres de sanctions sont prévus : les sanctions économiques et les sanctions militaires. Nous avons eu, au cours de la présente étude, l'occasion de parler des sanctions militaires. Seules les sanctions économiques retiendront maintenant notre attention.

Les Etats-Unis, qui ne font pas partie de la Société des Nations, ne sont pas tenus d'accepter l'effet des sanctions économiques prévues à l'article 16. Ils conservent le droit de ravitailler l'Etat contre lequel celles-ci sont mises en œuvre. D'un autre côté, nous l'avons vu, les membres de la Société se sont engagés à faire cesser toutes relations entre les nationaux de l'Etat en rupture de pacte et ceux des autres Etats, fussent-ils en dehors de l'institution de Genève. En cas de blocus, des difficultés extrêmement graves pouvaient donc ainsi surgir entre la Société des Nations et les Etats-Unis.

A notre avis le pacte de Paris contribuera grandement à aplanir ces difficultés. S'il est exact de dire que, presque toujours, une violation du pacte de Paris constituerait également une violation du Covenant, la réciproque est vraie d'une façon absolue : on ne peut concevoir une violation du pacte de la Société des Nations en ce qui concerne le recours à la guerre, qui ne soit en même temps une violation du pacte de Paris.

Supposons qu'un différend grave vienne à surgir entre deux Etats membres de la Société des Nations et signataires du pacte de Paris. La paix du monde est menacée. La guerre paraît imminente. En vertu de l'article 11 du Covenant, le Conseil,

ur la demande d'un Etat membre, se réunit d'urgence pour prendre « les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix du monde ». Mais nous avons vu qu'une violation du Covenant serait également une violation du pacte de Paris. Il est inévitable que le gouvernement des Etats-Unis soit consulté, sinon directement par le Conseil, du moins par les Puissances représentées au Conseil en tant que co-signataires du pacte de Paris. Evidemment, les Etats-Unis ne sont pas tenus d'intervenir, disons toutefois qu'il leur serait très difficile de refuser d'unir leurs efforts à ceux du Conseil ou des principales Puissances pour amener les Etats en litige à une saine compréhension des engagements auxquels ils ont souscrit. Il leur serait d'autant plus difficile de se réfugier dans une abstention totale que la paix du monde et l'intégrité du traité qu'ils ont revêtu de leur signature seraient à la fois menacés.

Une démarche conjointe des Etats-Unis et de la Société des Nations assurerait sans doute la maintien de la paix; il est probable en effet qu'un gouvernement, quel qu'il soit, ne pourrait envisager avec indifférence l'intervention conjuguée d'autorités aussi considérables¹.

Supposons cependant qu'un Etat, partie au litige, reste sourd à une telle intervention et, défiant l'opinion mondiale, se livre à une agression militaire.

Que se passera-t-il alors ? Les sanctions prévues à l'article 16 vont jouer, sinon d'une façon totale, tout au moins d'une façon partielle. Les relations entre les ressortissants des Etats membres de la Société des Nations et les ressortissants de l'Etat en rupture de pacte vont être rompues et le blocus économique ordonné.

Quelle sera l'attitude des Etats-Unis en cette occurrence ? Se désintéresseront-ils totalement du litige en lançant une proclamation de neutralité ? Tiendront-ils la balance égale entre

1. D. Hunter Miller, *op. cit.*, p. 131.

la victime de l'agression et l'Etat qui s'est engagé dans la guerre en violant un traité auquel ils sont eux-mêmes partie ? Pourront-ils forcer le blocus économique et fournir des munitions et des vivres à l'agresseur ?

Si l'on se place au seul point de vue juridique, cette attitude est possible. Le pacte de Paris est dépourvu de sanctions et le Sénat américain a insisté avec vigueur sur ce point lors des débats qui ont précédé la ratification. Il est cependant vraisemblable que les considérations d'ordre juridique ne joueraient pas seules en une telle conjoncture. Les Etats-Unis ne pourraient considérer avec une égale bienveillance l'agresseur et la victime. Le professeur Shotwell n'hésite pas à déclarer : « Fournir à un agresseur des ressources de guerre et insister sur notre droit d'agir ainsi serait nous rendre complices de l'agression¹. »

Tout porte en effet à croire que, sinon en droit, du moins en pratique, la neutralité en cas de guerre se trouvera considérablement modifiée du fait du pacte de Paris².

Rupture des relations diplomatiques avec l'Etat agresseur, neutralité bienveillante vis-à-vis de la victime, acquiescement aux sanctions économiques ou militaires mises en œuvre, telle serait, nous semble-t-il, l'attitude adoptée par les Etats-Unis.

Commentant le regain d'influence que le pacte de Paris donne au conseil de la Société des Nations, M. Pierre Cot s'exprime de la façon suivante : «... du point de vue politique, le résultat peut être immense. On donne au Conseil de la Société des Nations, non pas de nouveaux pouvoirs, lui donnant barre sur les Etats-Unis, mais de nouvelles possibilités d'action. On l'accrédite auprès de Washington. Le voilà pourvu d'une lettre d'audience. Souhaitons qu'il sache se faire

1. James T. Shotwell, *War as an instrument of national policy, and its renunciation in the pact of Paris*, Londres, 1929, p. 216.

2. D. Hunter Miller, *op. cit.*, p. 132.

entendre. Pour que les pourparlers échouent d'une façon complète, il faudrait que les Etats-Unis fussent indifférents au maintien du pacte de Paris. Rien ne permet de faire une telle supposition, bien au contraire. Les Etats-Unis, qui ne veulent pas être contraints de venir à Genève, ont toujours accepté de s'y rendre librement quand leur présence était nécessaire¹ ».

On pensera peut-être que nous professons un optimisme excessif. On nous reprochera de ne point tenir compte d'une déclaration récente du Président des Etats-Unis qui a eu quelque retentissement. Nous estimerions avoir fait une étude incomplète de l'influence du pacte de Paris sur l'article 16 du Covenant si nous passions cette déclaration sous silence.

Le 11 novembre 1929, à l'occasion du onzième anniversaire de l'armistice, le Président Hoover prononça, devant les vétérans de la Légion américaine un grand discours qui fut radiodiffusé. Après avoir fait allusion au pacte de Paris, il aborda l'importante question de la liberté des mers et fit à ce sujet la déclaration suivante² :

« En réalité, de nos jours, il s'agit simplement des droits des citoyens privés de faire du commerce en temps de guerre...

« ... J'ai eu le sentiment et une expérience poignante personnelle que les bateaux transportant les vivres devraient être libres de naviguer sans aucune intervention quelconque en temps de guerre. Les bateaux transportant des vivres devraient bénéficier de la même immunité que les navires-hôpitaux. Le temps est maintenant venu de faire disparaître l'affamement des femmes et des enfants en tant qu'instrument de guerre ».

M. Hoover, à l'appui de sa thèse, apporte les explications suivantes : de nos jours, les pays industriels se trouvent dans l'impossibilité de nourrir leur population avec les seules ressources de leur sol. Le souci de protéger le commerce d'im-

1. Pierre Cot, *loc. cit.*

2. *Journal des Débats*, 13 novembre 1929.

portation a été une des principales causes de l'accroissement des armements navals. Si ce souci disparaît, l'utilité d'une marine puissante s'atténue du même coup.

Une telle suggestion, si elle était admise, ne tendrait à rien de moins qu'à ruiner le système des sanctions établi par l'article 16 du pacte de la Société des Nations et, du même coup, à accroître les risques de guerre. Indépendamment de leur application, les sanctions ont une utilité préventive réelle. La seule possibilité de leur mise en œuvre est de nature à faire réfléchir un gouvernement pour qui le respect de la parole donnée ne constituerait pas un frein suffisant. Le proverbe qui enseigne que la crainte est le commencement de la sagesse vaut pour les peuples aussi bien que pour les individus. Libéré du soin d'assurer en cas de guerre la subsistance de ses ressortissants, un gouvernement de mauvaise foi hésiterait beaucoup moins à se lancer dans la guerre la plus totale, la plus inhumaine.

M. Hoover invoque également l'intérêt des Etats neutres qui produisent plus de denrées qu'ils n'en consomment et qui verraient leur stabilité économique compromise par l'exercice du blocus.

L'argument n'est pas plus satisfaisant que le précédent. Certes, le blocus nuit indirectement aux Etats qui font habituellement du commerce avec l'Etat bloqué; mais toute guerre quelle qu'elle soit, entrave non moins sûrement les opérations commerciales des belligérants et, partant, constitue une source de troubles pour l'équilibre économique des Etats neutres. Le blocus économique prévu à l'article 16 du pacte de la Société des Nations contribue, par la possibilité de son application, à écarter les risques de guerre et, du même coup, sert indirectement les intérêts commerciaux des Etats qui n'ont rien à redouter pour leur propre sécurité.

Certes, la suggestion du Président des Etats-Unis paraît infirmer ce que nous avons dit relativement aux facilités

nouvelles que conférerait le pacte de Paris à la mise en œuvre des sanctions de l'article 16. Nous pensons cependant qu'il convient de ne pas attacher à la déclaration de M. Hoover une importance trop considérable. Le pacte de Paris possède un dynamisme qui lui est propre et qui postule l'arbitrage obligatoire et sanctionné. Les déclarations d'hommes d'Etat, quelque éminents qu'ils soient, les traditions nationales, les influences héréditaires, peuvent bien entraver pour un temps les conséquences normales de la condamnation solennelle de la guerre, la logique a des exigences qu'il faudra bien, tôt ou tard, satisfaire.

Section II

Le Pacte de Paris et les accords de Locarno

Rappelons l'origine et les conséquences des accords de Locarno.

En septembre 1922, lors de sa troisième session, la Société des Nations adopta à l'unanimité une résolution où étaient précisés les points suivants : un grand nombre d'Etats ne pourraient consentir à réduire leurs armements d'une façon sérieuse s'ils n'avaient l'assurance que leur sécurité fût garantie d'une façon satisfaisante (résolution 14, n° 2, lettre a). « Une telle garantie peut être fournie par un accord défensif, accessible à tous les pays, qui engagerait les parties à porter assistance effective et immédiate... au cas où l'une d'elles serait attaquée... » (résolution 14, n° 3, lettre a).

Par la même résolution, il fut décidé qu'un traité d'assistance mutuelle serait préparé en collaboration avec les gouvernements. Un projet fut élaboré et présenté en septembre 1923, à la quatrième Assemblée qui, après y avoir apporté quelques modifications, décida de soumettre son texte à

l'appréciation des gouvernements¹. Les sanctions étaient celles de l'article 16 du pacte de la Société des Nations. Le Conseil était appelé à jouer un rôle considérable. Il avait notamment à décider quelle forme d'assistance devait être employée dans chaque cas. Au Conseil appartenait aussi de déterminer l'agresseur.

Le projet de traité d'assistance mutuelle se heurta à l'opposition de la plupart des Etats auxquels il fut soumis. On critiqua notamment les pouvoirs qu'il donnait au Conseil et on lui reprocha de ne pas avoir fait une place suffisante aux garanties juridiques en négligeant d'organiser l'arbitrage.

Après l'échec du traité d'assistance mutuelle, la question de la sécurité fut envisagée sous un autre angle. En septembre 1924, la cinquième Assemblée, sur la proposition des représentants de la Grande-Bretagne et de la France, MM. Ramsay Mac Donald et Edouard Herriot, chargea deux de ses commissions d'élaborer un projet de traité qui ferait une large place à la question de l'arbitrage considéré comme la condition de la sécurité, laquelle est elle-même la mesure du désarmement.

C'est ainsi que fut mis sur pied le Protocole de Genève. Aux termes de ce projet, tous les litiges devaient faire l'objet d'un règlement pacifique. Les litiges juridiques étaient déférés obligatoirement à la juridiction de la Cour permanente de justice internationale, tandis que les litiges politiques étaient soumis au Conseil; mais, par une modification apportée à l'article 15 du Covenant, les conflits ne pouvaient rester sans solution².

Le Protocole de Genève contenait en outre d'importantes dispositions au point de vue de la sécurité. Signalons également qu'il donnait une définition positive de l'agresseur :

1. Paul Fauchille, *Traité de Droit international public*, t. I, 3^e partie, Paix, Paris, Rousseau, 1926, p. 424.

2. Voir Pierre Cot, *loc. cit.*; Paul Fauchille, *op. cit.*, p. 432 et 678.

Est agresseur, aux termes de l'article 10 « tout Etat qui recourt à la guerre en violation des engagements prévus au pacte ou au présent protocole ». Le même article spécifiait que devrait être présumé agresseur tout Etat qui refuserait, soit de soumettre un litige à une procédure pacifique, soit de se conformer à une décision rendue.

Le Protocole de Genève, quoique recommandé par les quarante-huit délégations présentes à la cinquième Assemblée ne fut signé que par dix-huit Etats. Les ratifications ne furent pas suffisamment nombreuses pour qu'il fût mis en vigueur. Le 12 mars 1925, à la trente-troisième réunion du Conseil de la Société des Nations, Sir Austen Chamberlain déclarait qu'il était impossible à l'Empire Britannique de donner son adhésion au protocole. C'était le coup de grâce.

Les accords de Locarno constituent une application fragmentaire des principes du Protocole de Genève.

Le 9 février 1925, M. Luther, chancelier d'Allemagne, proposa au gouvernement français la conclusion d'un accord auquel la France, l'Angleterre, l'Italie et l'Allemagne seraient parties, et par lequel les signataires s'engageraient à ne pas recourir à la guerre pendant une période prolongée, à respecter et garantir le *statu quo* territorial des régions rhénanes et à garantir l'exécution des obligations mises à la charge de l'Allemagne par les articles 42 et 43 du traité de Versailles, et relatives à la démilitarisation des territoires rhénans.

La conclusion de traités d'arbitrage à objet étendu était également envisagée dans le but de garantir « une décision paisible des conflits juridiques et politiques ».

Des négociations furent engagées sur la base de la proposition allemande. Elles aboutirent à la signature, d'une part, du pacte rhénan entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, qui constitue la pièce maîtresse des accords de Locarno et, d'autre part, de conventions d'arbitrage rédigées en termes identiques entre l'Allemagne

et la Belgique, entre l'Allemagne et la France, entre l'Allemagne et la Pologne, entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie.

Les Puissances signataires du pacte rhénan garantissent individuellement et collectivement le *statu quo* territorial et l'inviolabilité des frontières entre l'Allemagne, la Belgique et la France, ainsi que le respect des obligations mises à la charge de l'Allemagne par les articles 41 et 42 du traité de Versailles. L'Allemagne, la Belgique et la France s'engagent réciproquement à ne pas recourir à la guerre, sauf en cas de légitime défense, en cas de violation des accords, ou en cas d'action engagée contre un Etat agresseur conformément aux dispositions du pacte de la Société des Nations.

Les conflits juridiques sont soumis à une procédure juridique, les autres différends sont portés devant une commission de conciliation et, en cas d'échec, devant le Conseil de la Société des Nations.

En cas de violation du traité, de refus de recourir à l'arbitrage ou d'exécuter la sentence, la partie lésée saisit le Conseil et, sur l'avis de ce dernier, les Etats signataires doivent aussitôt lui prêter assistance. En cas de violation flagrante, l'assistance doit être immédiate sans qu'il soit besoin d'en référer au Conseil.

Outre les conventions bilatérales d'arbitrage que nous avons énumérées plus haut, des accords de garantie mutuelle furent signés entre la France, la Pologne et la Tchécoslovaquie.

Telle est, brièvement résumée, l'économie générale des accords de Locarno.

Aux termes de ces accords, la situation de la France, de la Belgique et de l'Allemagne est différente de celle de la Pologne et de la Tchécoslovaquie. Le pacte rhénan garantit leur *statu quo* territorial. Suivant l'expression de M. Briand, « il fait de la frontière allemande de l'ouest une frontière commune à la Grande-Bretagne, à la Belgique, à l'Italie et à la

France¹». En outre, les trois Puissances rhénanes se sont engagées réciproquement à ne se livrer « à aucune attaque ou invasion et à ne recourir, de part et d'autre, en aucun cas, à la guerre ». Ainsi la guerre se trouvait en quelque sorte mise « hors la loi » dans les rapports réciproques de ces trois Etats.

Tout autre est la position juridique de la Pologne et de la Tchécoslovaquie. Du traité d'arbitrage conclu entre ces deux Etats et l'Allemagne, il résulte bien que les différends juridiques doivent faire l'objet d'une procédure juridique alors que les conflits politiques doivent être soumis au Conseil, mais la guerre reste possible à l'expiration du moratoire de trois mois dans l'hypothèse prévue à l'article 15, paragraphe 7, du pacte de la Société des Nations.

Certes, des accords de garantie mutuelle ont bien été conclus entre la France, la Pologne et la Tchécoslovaquie. Mais la garantie ne ferait pas sentir ses effets dans tous les cas. L'article 1^{er} de ces accords dispose en effet qu'au cas où la Pologne ou la France (et la Tchécoslovaquie ou la France) « viendraient à souffrir d'un manquement aux engagements intervenus entre elles et l'Allemagne en vue du maintien de la paix générale, la France et réciproquement la Pologne (et la Tchécoslovaquie) agissant par application de l'article 16 du pacte de la Société des Nations, s'engagent à se prêter immédiatement aide et assistance, si un tel manquement est accompagné d'un recours aux armes qui n'aurait pas été provoqué ».

Ainsi l'assistance promise ne peut jouer que dans les cas prévus à l'article 16 du pacte de la Société des Nations; restent donc notamment en dehors du domaine de la garantie les guerres entreprises dans les hypothèses prévues à l'article 15 alinéa 7 du Covenant. Le refus de l'Allemagne de signer un pacte de non-agression avec la Pologne et la Tchécoslovaquie

1. *Journal officiel de la République française* du 21 décembre 1929, Débats parlementaires Sénat, p. 1307.

ne laissait pas de constituer une cause d'inquiétudes sérieuses pour l'avenir de la paix de l'Europe.

La situation change avec la mise en vigueur du pacte de Paris. La Pologne et la Tchécoslovaquie obtiennent ainsi ce qu'elles n'avaient pu obtenir à Locarno.

Jusqu'alors la Belgique et la France avaient, par rapport à la Pologne et à la Tchécoslovaquie, une situation privilégiée. La guerre était interdite même lorsque l'article 15 du pacte de la Société des Nations en laissait subsister la possibilité. Par le pacte général de renonciation à la guerre, le même résultat est obtenu pour la Pologne et la Tchécoslovaquie.

La situation de la Belgique et de la France reste cependant meilleure en ce sens qu'en cas de violation de leurs frontières, ces Etats verraient jouer la garantie solidaire de la Grande-Bretagne et de l'Italie; si, au contraire, les frontières de la Pologne et de la Tchécoslovaquie étaient violées, la garantie française ne jouerait que dans les cas prévus à l'article 16 du pacte de la Société des Nations.

Quoi qu'il en soit, le pacte de Paris complète d'une façon heureuse le système juridique établi à Locarno. M. Zaleski, ministre des Affaires étrangères de Pologne, pouvait déclarer : « Par un Locarno de l'Est, on entend généralement un traité qui placerait la sécurité de notre frontière avec l'Allemagne sous la garantie des grandes Puissances. Cette garantie est contenue dans le pacte de Paris. Sous réserve de la ratification du pacte par les Puissances participantes, j'estime que la situation actuelle, du point de vue des traités, suffit à assurer nos besoins de sécurité¹ ».

Souhaitons cependant, avec M. Pierre Cot, « qu'une organisation plus perfectionnée de l'article 16, ou la conclusion

1. Cité par M. Briand le 26 décembre 1929. *Journal officiel de la République française* du 27 décembre 1929, Débats parlementaires, Chambre, p. 4679.

d'un nouveau pacte de garantie vienne donner au grave problème des sanctions une solution définitive, qui vaille aussi bien pour les frontières orientales de l'Allemagne que pour ses frontières occidentales¹ ».

1. Pierre Cot, *loc. cit.*

CONCLUSION

Tel qu'il se présente, malgré ses imperfections, malgré ses lacunes, le pacte de Paris constitue un progrès réel sur la situation internationale antérieure.

« Pour la première fois, à la face du monde, dans un acte solennel engageant l'honneur des grandes nations, ayant toutes derrière elles un lourd passé de luttes politiques, la guerre est répudiée sans réserves en tant qu'instrument de politique nationale, c'est-à-dire dans sa forme la plus spécifique et la plus redoutable : la guerre égoïste et volontaire.

« Ainsi, la légitimité du recours à la guerre, comme moyen d'action arbitraire et égoïste, cessera de faire peser sa menace latente sur la vie économique, politique et sociale des peuples et de rendre illusoire, pour les petites nations, toute indépendance réelle dans les discussions internationales. Libérés d'une telle servitude, les peuples signataires du nouveau contrat s'accoutumeront peu à peu à ne plus associer la notion de prestige national, d'intérêt national, avec celle de la force. Et ce seul fait psychologique ne constituera pas le moindre gain dans l'évolution nécessaire à une stabilisation réelle de la paix¹. »

1. Discours de M. Briand, ministre des Affaires Etrangères de France, prononcé le 27 août 1928, *Revue de Droit international*, n° 9, janvier-mars 1929, p. 241.

Le pacte de Paris est un acte de bonne volonté. Mais la paix n'est pas exclusivement tributaire de la bonne volonté commune des Etats, se manifestant à un moment donné par des formules harmonieuses. La paix est avant tout une affaire d'organisation, un ensemble de problèmes techniques.

Le pacte de Paris ne se suffit pas à soi-même. Il faudra bien que, tôt ou tard, ses lacunes soient comblées. Comme le dit justement M. Pierre Cot : « Voici les Etats engagés, ou, pour parler comme Pascal, embarqués. Il leur faut aller jusqu'au bout. Le pacte de Paris a posé des principes dont il faudra subir ou provoquer l'entier développement. Et dans ce développement, nous apercevons déjà les formules inséparables : Arbitrage, Sécurité, Désarmement¹ ».

Le pacte ne constitue qu'une étape sur le chemin de la paix. Si, après avoir condamné solennellement la guerre, on veut l'éliminer de la pratique internationale, il convient de ne point s'arrêter à mi-chemin. Il est éminemment dangereux pour la sécurité internationale que des conflits graves soient laissés sans solution. Il peut se faire que le facteur « temps » agisse dans certains cas d'une manière apaisante, mais, d'une façon générale, ou peut dire qu'il s'agit là de l'exception qui confirme la règle. Un progrès considérable serait fait dans cet ordre d'idée si tous les Etats consentaient à adhérer à l'acte général d'arbitrage approuvé par la neuvième Assemblée le 26 septembre 1928. Déjà, la France s'est engagée dans cette voie. Lors des débats qui ont précédé la ratification par la France du pacte de Paris, M. Briand avait fait connaître au Parlement son intention de déposer sans retard un projet de loi tendant à autoriser le gouvernement français à adhérer à l'acte général d'arbitrage. Ce projet a été effectivement déposé le 1^{er} mars 1929 sur le bureau de la Chambre². Contrairement à la clause facul-

1. Pierre Cot, *op. cit.*

2. Voir l'exposé des motifs dans le *Journal officiel de la République française* Documents parlementaires, Chambre, octobre 1929, p. 406, annexe n° 1368

tative de l'article 36 du statut de la Cour permanente de justice internationale, l'acte général d'arbitrage prévoit un système complet de règlement pacifique des différends internationaux, qu'ils soient d'ordre juridique ou politique. Aux termes de l'acte général d'arbitrage, les différends qui portent sur la contestation d'un droit sont soumis, soit à la Cour permanente de justice internationale, soit à un tribunal arbitral. Une procédure de conciliation est prévue pour tous les autres différends. Si la conciliation échoue, le litige est porté devant un tribunal arbitral qui statue souverainement en dernier ressort.

Il serait souhaitable que l'acte général d'arbitrage fût signé et ratifié par tous les signataires du pacte de Paris. Ainsi tous les litiges internationaux trouveraient, dans tous les cas, un juge compétent.

Nous avons, au cours de la présente étude, signalé combien dangereuse pour la paix nous paraissait la théorie qui laisse les Etats juges de ce qui constitue la guerre de légitime défense. Il importe que les Etats se mettent au plus tôt d'accord sur un moyen de déterminer l'agresseur et, du même coup, de circonscrire la notion de légitime défense. On invoquera évidemment les difficultés multiples qu'on rencontre lorsqu'on cherche à emprisonner des concepts aussi vagues, aussi ondoyants, dans les mailles d'une définition précise; c'est justement parce que le problème est délicat qu'il convient de l'aborder sans retard. Suivant l'expression de M. Pierre Cot, « il faut gagner la guerre de vitesse ». Ici encore, il nous apparaît qu'une acceptation générale de l'acte d'arbitrage serait de nature à faciliter grandement les choses. Puisque, aussi bien, il ne peut-être question de donner une définition par le genre prochain et la différence spécifique, pourquoi ne reviendrait-on pas à la formule du protocole et ne définirait-on pas l'agresseur de la façon suivante : c'est l'Etat qui refuse l'arbitrage ou qui ne se conforme pas à la sentence rendue.

« Quoi qu'il en soit, l'essentiel est d'être fixé. Il ne faut pas que le pavillon de la légitime défense puisse couvrir toutes les guerres¹ ».

Reste aussi la grave question des sanctions. Chose curieuse les peuples qui prétendent que la réprobation de l'opinion publique est, de toutes les sanctions, la plus efficace, se donnent à eux-mêmes le démenti le plus flagrant. La législation pénale des Etats-Unis n'est pas plus indulgente aux délinquants que celle des autres nations du monde. Il n'est, pour s'en convaincre, que de se remémorer avec quelle rigueur la police américaine applique la loi de prohibition. Pourquoi donc proclamer l'inutilité de sanctions juridiques positives dans l'ordre international alors que la législation interne de tous les Etats affirme la nécessité de moyens répressifs pour assurer l'obéissance aux lois ? Tant que les hommes ne seront pas parfaits, le châtiment devra accompagner la faute². Pourquoi en irait-il différemment en ce qui concerne la société internationale ? Les hommes qui président aux destinées d'un Etat cessent-ils par là même d'être faillibles comme les autres ? Et si la crainte de la réprobation générale ne suffit pas à assurer le respect de la loi interne, pourquoi serait-elle efficace pour les groupements d'hommes que sont les gouvernements et les Etats ? Dès lors n'est-il pas légitime et rationnel de doter le droit international de sanctions appropriées ? Au surplus, ces sanctions vaudraient par la seule possibilité de leur mise en œuvre. Quel Etat oserait entreprendre une guerre d'agression s'il était certain de trouver devant lui les forces coalisées de la communauté internationale ? Certes, il serait grandement souhaitable qu'un traité d'assistance mutuelle vint se greffer sur le pacte général de renonciation à la guerre, mais, hé-

1. Pierre Cot, *op. cit.*

Voir L. Le Fur, *Philosophie du Droit, Revue Générale de Droit International public*, 1921, p. 5.

las ! un tel traité ne semble pas actuellement possible. Trop de préjugés, trop d'intérêts aussi, s'opposent à sa réalisation. Des expériences — parfois cruelles — ont montré que, dans ces domaines, il convenait de ne point brusquer les choses et de procéder avec une sage lenteur. Cependant, à défaut de traité d'assistance mutuelle, nous pensons que les Etats qui ont condamné la guerre et qui se sont engagés à n'y point recourir en tant qu'instrument de politique nationale devraient prendre l'engagement de ne jamais venir en aide, de quelque façon que ce soit, à un Etat qui userait de la force au mépris des obligations auxquelles il a solennellement souscrit.

Vu, le Doyen,
H. BERTHÉLEMY.

Vu, le Président de la Thèse,
GEOUFFRE DE LAPRADELLE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLETY.

ANNEXE

TEXTE DU PACTE DE PARIS

Le Président du Reich Allemand, le Président des Etats-Unis d'Amérique, Sa Majesté le Roi des Belges, le Président de la République Française, Sa Majesté le Roi de Grande-Bretagne, d'Irlande et des Dominions Britanniques au delà des Mers, Empereur des Indes, Sa Majesté le Roi d'Italie, Sa Majesté l'Empereur du Japon, le Président de la République de Pologne, le Président de la République Tchécoslovaque,

Ayant le sentiment profond du devoir solennel qui leur incombe de développer le bien-être de l'humanité;

Persuadés que le moment est venu de procéder à une franche renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale afin que les relations pacifiques et amicales existant actuellement entre leurs peuples puissent être perpétuées;

Convaincus que tous changements dans leurs relations mutuelles ne doivent être recherchés que par des procédés pacifiques et être réalisés dans l'ordre et dans la paix, et que toute Puissance signataire qui chercherait désormais à développer ses intérêts nationaux en recourant à la guerre devra être privée du bénéfice du présent Traité;

Espérant que, encouragées par leur exemple, toutes les autres nations du monde se joindront à ces efforts humanitaires et, en adhérant au présent Traité dès qu'il entrera en

LE PACTE DE PARIS DU 27 AOUT 1928

vigueur, mettront leurs peuples à même de profiter de ses bienfaisantes stipulations, unissant ainsi les nations civilisées du monde dans une renonciation commune à la guerre comme instrument de leur politique nationale;

Ont décidé de conclure un Traité et, à cette fin, ont désigné comme leurs Plénipotentiaires respectifs, savoir :

Le Président du Reich Allemand :

M. le Docteur Gustav Stresemann, Ministre des Affaires Etrangères.

Le Président des Etats-Unis d'Amérique :

L'Honorable Frank B. Kellogg, Secrétaire d'Etat;

Sa Majesté le Roi des Belges :

M. Paul Hymans, Ministre des Affaires Etrangères;

Le Président de la République Française :

M. Aristide Briand, Ministre des Affaires Etrangères;

Sa Majesté le Roi de Grande-Bretagne, d'Irlande et des Territoires Britanniques au delà des Mers, Empereur des Indes :

Pour la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord et toutes les parties de l'Empire Britannique qui ne sont pas individuellement Membres de la Société des Nations :

Le Très Honorable Lord Cushendun, Chancelier du Duché de Lancastre, Secrétaire d'Etat pour les Affaires étrangères, par intérim;

Pour le Dominion du Canada :

Le Très Honorable William Lyon Mackenzie King, Premier Ministre et Ministre des Affaires Extérieures;

Pour le Commonwealth d'Australie :

L'Honorable Alexander John Mc Lachlan, Membre du Conseil Exécutif Fédéral;

Pour le Dominion de Nouvelle-Zélande :

L'Honorable Sir Christopher James Parr, Haut-Commissaire de la Nouvelle-Zélande en Grande-Bretagne;

Pour l'Union de l'Afrique du Sud :

L'Honorable Jacobus Stephanus Smit, Haut-Commissaire de l'Union de l'Afrique du Sud en Grande-Bretagne;

Pour l'Etat libre d'Irlande :

M. William Thomas Cosgrave, Président du Conseil Exécutif;

Pour l'Inde :

Le Très Honorable Lord Cushendun, Chancelier du Duché de Lancastre, Secrétaire d'Etat pour les Affaires étrangères, par intérim;

Sa Majesté le Roi d'Italie :

Le Comte Gaetano Manzoni, Son Ambassadeur Extraordinaire et Plénipotentiaire à Paris;

Sa Majesté l'Empereur du Japon :

Le Comte Uchida, Conseiller privé;

Le Président de la République de Pologne :

M. A. Zaleski, Ministre des Affaires étrangères;

Le Président de la République Tchécoslovaque :

M. le Docteur Edouard Benès, Ministre des Affaires étrangères;

qui, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs, reconnus en bonne et due forme, sont tombés d'accord sur les articles suivants :

Article I

Les Hautes Parties contractantes déclarent solennellement, au nom de leurs peuples respectifs, qu'elles condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles.

Article, II

Les Hautes Parties contractantes reconnaissent que le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits,

de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, qui pourront surgir entre elles, ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques.

Article III

Le présent Traité sera ratifié par les Hautes Parties contractantes désignées dans le préambule, conformément aux exigences de leurs constitutions respectives, et il prendra effet entre elles dès que tous les instruments de ratification auront été déposés à Washington.

Le présent Traité, lorsqu'il aura été mis en vigueur ainsi qu'il est prévu au paragraphe précédent, restera ouvert aussi longtemps qu'il sera nécessaire pour l'adhésion de toutes les autres Puissances du Monde. Chaque instrument établissant l'adhésion d'une Puissance sera déposé à Washington et le Traité, immédiatement après ce dépôt, entrera en vigueur entre la Puissance donnant ainsi son adhésion et les autres Puissances contractantes.

Il appartiendra au Gouvernement des Etats-Unis de fournir à chaque Gouvernement désigné dans le préambule et à tout Gouvernement qui adhérera ultérieurement au présent Traité, une copie certifiée conforme dudit Traité et de chacun des instruments de ratification ou d'adhésion. Il appartiendra également au Gouvernement des Etats-Unis de notifier télégraphiquement auxdits Gouvernements chaque instrument de ratification ou d'adhésion immédiatement après dépôt.

En foi de quoi, les Plénipotentiaires respectifs ont signé le présent Traité établi en langue française et en langue anglaise, les deux textes ayant force égale, et y ont apposé leurs cachets.

Fait à Paris, le vingt-sept août mil neuf cent vingt-huit.

BIBLIOGRAPHIE

- ALFARO (R. J.). — Valor aritmético de los pactos multilaterales (*Revista de Derecho Internacional*, n° 31, p. 5).
- ALVAREZ (Alejandro). — La sixième conférence panaméricaine et le Droit international (*Revue de Droit international*, t. II, 1928, p. 537).
- ANDERSON (Chandler P.). — The new arbitration treaty with France (*American Journal of International Law*, avril 1928).
- ANGELL. — Kellogg-Pakt und Verteidigung internationaler Streitigkeiten (*Die Friedenswarte*, 1929).
- BALBAREU (Cécile). — *Le Pacte de Paris* (Gamber, 1929).
- BIDART (A.). — Une notion nouvelle sur les moyens d'empêcher la guerre (*La Paix par le Droit*, juin 1928).
- BORCHARD (Edwin M.). — The multilateral treaty for renunciation of war (*American Journal of International Law*, janvier 1929).
- BREDT. — Der Kellogg-Pakt (*Preussische Jahrbucher*, 1928).
- BRIÈRE (Yves de la). — Le Pacte contre la guerre (*Etudes*, août 1928).
- BROWN (Philip Marshall). — The interpretation of the general pact for the renunciation of war (*American Journal of International Law*, avril 1929).
- BURGESS (W. R.). — Effects of the abolition of war upon national banking policies (*Proceedings of the Academy of Political Science*, New-York, janvier 1929).
- CAPPER (A.). — The case for the pact (*Proceedings of the Academy of Political Science*, New-York, janvier 1929).
- CASSIN (R.). — Der Kellogg-Pakt, der Weltfriedensvertrag und die Entwaffnung (*Die Friedenswarte*, 1929).
- CHAMBERLAIN (J. P.). — The settlement of justiciable disputes by arbitration and international courts (*Proceedings of the Academy of Political Science*, New-York, janvier 1929).

- CLAUDEL (Paul). — La mise « hors la loi de la guerre ». Le point de vue français : la valeur morale du pacte (*L'Europe Nouvelle*, n° 550, 25 août 1928).
- COHN. — Kellogg-Vertrag und Völkerrecht (*Zeitschrift Völkerrecht*, 1929).
- COLOMBOS (C. J.). — The Paris Pact otherwise called the Kellogg Pact. Problems of peace and war (Grotius Society Transactions, Sweet et Maxwell, Londres, 1929).
- COT (Pierre). — Le pacte de Paris et l'organisation de la paix (*La Renaissance politique*, décembre 1928).
- Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères chargée d'examiner le projet de loi tendant à autoriser le Président de la République à ratifier le pacte général de renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale (*Journal officiel de la République française*, Documents parlementaires, Chambre, Annexe n° 1288).
- DAVID. — Kellogg-Pakt und Abrüstung (*Die Friedenswarte*, 1929).
- DAVIS (N. H.). — Peace and world trade (*Proceedings of the Academy of Political Science*, New-York, janvier 1929).
- DECENCIÈRE-FERRANDIÈRE. — Quelques réflexions touchant le règlement des conflits internationaux (*Revue générale de droit international public*, juillet-octobre 1929).
- DESCAMPS (baron). — Le droit international nouveau. L'ère juridique sans violence et l'avènement du pacigérat positif (*Revue de Droit international et de Législation comparée*, n° 2, 1929).
- ELISSALDE (L. M. d'). — L'Amérique latine et l'impérialisme américain (*Revue de Droit International de Sciences diplomatiques et politiques*, n° 1, janvier-mars 1928).
- La VI^e Conférence panaméricaine (*Revue de Droit International de Sciences diplomatiques et politiques*, n° 2, avril-juin 1928).
- ERICH (R.). — L'interdiction de la guerre d'agression (*Revue de Droit international*, t. I, 1927, p. 755).
- FAHEY (J. H.). — The pact and business (*Proceedings of the Academy of Political Science*, New-York, janvier 1929).
- FALUHELYI (F.). — Der pariser Kellogg Pakt und dessen Bedeutung vom Rotary. Stand punkte betrachtet, 1929.
- FENWICK (G. C.). — The freedom of the seas (*American Journal of International Law*, avril 1929).
- War as an instrument of national policy (*American Journal of International Law*, octobre 1928).

- GARNER (J. Wilford). — American foreign policies (The New-York University Press, New-York, 1928).
- Arbitration and outlawry of war at the eighth assembly of the League of Nations (*American Journal of International Law*, janvier 1928).
- The work of the ninth Assembly of the League of Nations (*American Journal of International Law*, janvier 1929).
- GIDEL (Gilbert). — L'organisation de la nation pour le temps de guerre et le droit international (*Revue politique et parlementaire*, 10 juin 1927).
- GONSIOROWSKI (Mirosław). — Société des Nations et Problème de la Paix (Paris, Rousseau, 1927).
- GORGÉ (Camille). — Une nouvelle sanction du droit international. Le projet Busch (Lausanne, Payot et C^{ie}, 1926).
- GRAHAM (Malbone W.). — The Soviet Security treaties (*American Journal of International Law*, avril 1929).
- GUILAINE (Louis). — Les Amériques et le pacte Kellogg (*Le Temps*, 15-16 juillet 1929).
- HIDE (Charles Cheney). — Safeguarding peace. A constructive suggestion (*American Journal of International Law*, janvier 1929).
- An american substitute for british blockades (*Foreign Affairs*, juillet 1929).
- HILL (David Jayne). — The multilateral treaty for the renunciation of war (*American Journal of International Law*, octobre 1928).
- HUDSON (Mauley O.). — The new arbitration treaty with France (*American Journal of International Law*, avril 1928).
- Recognition and multipartite treaties (*American Journal of International Law*, janvier 1929).
- HUGHES (Charles Evans). — Our relations to the Nations of the western hemisphere (Princeton University Press, 1928).
- KAPRELIAN (K.). — Outlawry of war and universal peace through justice (New-York, 1928).
- KELLOGG (Frank B.). — The war prevention policy of the United States (*American Journal of International Law*, avril 1928).
- The settlement of international controversies by pacific means (New-York, 1928).
- KENWORTHY (J. M.). — Peace or war (New-York, Boni et Liveright, 1927).

- KENWORTHY. — (J. M.) The american peace proposals (*The Fortnightly Review*, juillet 1928).
- KNAUS (A.). — La guerre hors la loi (Paris, 1929).
- LABROUSSE. — Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères et de politique générale des protectorats chargée d'examiner le projet de loi adopté par la Chambre des députés, tendant à autoriser le Président de la République à ratifier le pacte général de renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale (*Journal officiel de la République française*, Documents parlementaires, Sénat, Annexe n° 182).
- LECHARTIER (Georges). — La guerre hors la loi et le traité plurilatéral (*L'Esprit international*, juillet 1928).
- La guerre comme instrument de politique nationale (*L'Esprit international*, avril 1929).
- LE WITA (H.). — Autour de la guerre chimique (*Revue de Droit International de Sciences diplomatiques et politiques*, avril-juin 1929).
- LIPPMANN (W.). — Public opinion and the renunciation of war (*Proceedings of the Academy of Political Science*, New-York, janvier 1929).
- MAC DONALD (J. Ramsay). — The risk of peace (*Foreign Affairs* supplément spécial au vol. 8, n° 1).
- MAKOWSKI (Julien). — Le pacte Kellogg (*Bulletin de l'Institut Intermédiaire International*, juillet 1929).
- MARIOTTE (Pierre). — Les problèmes juridiques soulevés par l'absence des Etats-Unis de la Société des Nations (*Revue de Droit International*, t. II, 1928, p. 283).
- MENDELSSOHN BARTHOLDY. — Der Kellogg-Pakt (*Juristische Wochenschrift*, 1929).
- MILLER (David Hunter). — The Peace Pact of Paris. A study of the Briand Kellogg treaty (New-York et Londres, G. P. Putnam's Sons, 1928).
- The settlement of political disputes through conference, conciliation and diplomacy (*Proceedings of the Academy of Political Science*, New-York, janvier 1929).
- Le Pacte de Paris (*L'Année politique française et étrangère*, mars 1929).
- MIRKINE-GUETZEVITCH. — La renonciation à la guerre et la Révolution française (*Le Monde nouveau*, mai 1929).
- MONTLUC (L. de). — La doctrine de Monroe (*Revue de Droit International de Sciences diplomatiques et politiques*, janvier-mars 1928).

- MOON (P. Th.). — The pact and world politics (*Proceedings of the Academy of Political Science*, New-York, janvier 1929).
- The preservation of peace (Columbia University, New-York, 1929).
- MORENO (E. G.). — El problema del arreglo pacifico de las diferencias internacionales (*Revista de Derecho Internacional*, n° 31-p. 31).
- MORRISON (Charles Clayton). — The outlawry of war (Willett, Clark et Colby, Chicago, 1927).
- MYERS (D. P.). — Origin and conclusion of the Paris pact (*World Peace Foundation pamphlets*, XII, 2, Boston, 1929).
- NAVAREZ (Antonio de). — Le pacte multilatéral et l'Amérique latine (*Revue de l'Amérique latine*, septembre 1928).
- ORMESSON (W. d'). — Paix morte ou paix vivante? (*Revue des Vivants*, février 1929).
- A propos du pacte Kellogg (Europäische Gespräche, 1928, VI, 3-9).
- PELLA (V. V.). — Un nouveau délit. — La propagande pour la guerre d'agression (*Revue de Droit International*, janvier-mars 1929).
- La criminalité de la guerre devant l'Union interparlementaire et certaines perspectives du pacte Kellogg (*Bulletin interparlementaire*, 1929).
- Le pacte Briand-Kellogg et ses conséquences sur le droit international et le droit interne des Etats (Conférence prononcée le 17 janvier 1930 à l'Académie diplomatique internationale).
- POLITIS (Nicolas). — Les nouvelles tendances du Droit international (Paris, Hachette, 1927).
- Les transformations du Droit international (*Revue de Droit International*, t. I, 1927, p. 57).
- Le problème de la paix et de la S. D. N. (*L'année politique française et étrangère*, avril 1928).
- Le pacte de Paris et le problème du désarmement (*L'Esprit international*, octobre 1929).
- QUESADA (Aristides Sosa de). — El Ejercito Internacional (*Revista de Derecho Internacional*, n° 32, 31 décembre 1929, p. 328).
- RAPPAPORT (Stanislaw). — Propagande de la guerre d'agression (Extrait de la *Revue pénitentiaire de Pologne*, Varsovie, 1927).
- REFORMER. — The Kellogg pact, Upper Silesia and the reparation problem (*The Dawes Way*, 1928).
- ROSSIER (E.). — La guerre hors la loi (*Revue de Genève*, mai 1928).

- SCELLE (Georges). — Le pacte Kellogg (*L'Esprit international*, octobre 1928).
- SCOTT-MOWRER (Paul). — Les Etats-Unis et la guerre hors la loi. La proposition Briand. Les prochaines élections présidentielles (*L'Europe Nouvelle*, n° 519, 21 janvier 1928).
- Un point de vue américain : le pacte trait d'union entre l'Amérique et l'Europe (*L'Europe Nouvelle*, n° 550, 25 août 1928).
- SHOTWELL (J. T.). — Aux Etats-Unis, des groupes politiques veulent mettre la guerre « hors la loi » (*L'Europe Nouvelle*, n° 344, 20 septembre 1924).
- Les enseignements de l'histoire et le problème de la paix (*L'Esprit international*, octobre 1927).
- Alternatives for war (*Foreign Affairs*, New-York, avril 1928).
- Renonciation à la guerre et non mise hors la loi de la guerre (*L'Esprit international*, octobre 1928).
- The pact of Paris with historical commentary (*International conciliation pamphlet*, octobre 1928).
- What is « war as an instrument of national policy » ? (*Proceedings of the Academy of Political Science*, New-York, janvier 1929).
- War as an instrument of national policy and its renunciation in the pact of Paris (New-York et Londres, 1929).
- STEINITZ. — Wehrpflicht und militärische Ausbildung der Jugend im Zeitalter des Kellogg-Pakts (*Die Friedenswarte*, 1929).
- STUART (Graham). — La Doctrine de Monroe. (Conférence prononcée à l'Ecole libre des Sciences politiques le 28 janvier 1930).
- STURZO (L.). — The international community and the right of war (traduit par B. B. Carter, Londres, 1929).
- Peut-on éliminer la guerre ? (*Politique*, 15 septembre 1929).
- STRUPP (Karl). — Der Kellogg-Pakt im Rahmen des Kriegsvorbenugsrechts (Robert Norske, Leipzig, 1928).
- TREVELYAN. — The Kellogg Pact in England (Europäische Gespräche, 1928, VI, 3-9).
- VANDERPOL (Alfred). — La doctrine scolastique du droit de guerre (Paris, Pedone, 1925).
- VOLLENHOVEN (V. van). — Wat te doen staat (*De Volkenbond*, novembre 1927).
- WALLACE (B. B.). — The effect of the abolition of war upon national commercial policies (*Proceedings of the Academy of Political Science*, New-York, janvier 1929).

- WEHBERG (H.). — Die Hauptlücke des Kellogg-Paktes (*Die Friedenswarte*, août 1929).
- Der Verteidigungs — und Exekutionskrieg als Sicherung eines angegriffenen Staates (*Die Friedenswarte*, février 1929).
- Le problème de la mise de la guerre hors la loi. (*Recueil des cours de l'Académie de Droit international*, 1928, pp. 147-306.)
- WHITTON (John B.). — Les antécédents historiques de la doctrine de Monroe (*Revue de Droit International de Sciences diplomatiques et politiques*, n° 3, 1927).
- WICKERSHAM (G. W.). — The pact and the prevention of conflicts (*Proceedings of the Academy of Political Science*, New-York, janvier 1929).
- The pact of Paris : a gesture or a pledge? (*Foreign Affairs*, avril 1929).
- WINNERS (Richard). — Der Weg des Kellogg Paktes (*Die Hilfe*, août 1928).
- WOOLSEY (L. H.). — The Porter and Capper Resolutions against traffic in arms (*American Journal of International Law*, avril 1929).
- WRIGHT (Quincy). — The interpretation of multilateral treaties (*American Journal of International Law*, janvier 1929).
- YOUNG (R. A.). — Peace and world prosperity (*Proceedings of the Academy of Political Science*, New-York, janvier 1929).
- X. — The outlawry of war (*The Round Table*, juin 1928, éditorial).
- X. — Du traité de Versailles au pacte Kellogg (*L'Europe Nouvelle*, n° 550, 25 août 1928, éditorial).
- X. — Las reservas británicas al pacto antibélico (*Revista Aera*, n° 21, décembre 1928, p. 48).
-

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	7
--------------------	---

CHAPITRE PREMIER

Historique du Pacte de Paris. — Les négociations entre la France et les Etats-Unis

<i>Section première.</i> — Le message français au peuple américain	21
<i>Section II.</i> — La proposition américaine	25
<i>Section III.</i> — La note française du 5 janvier 1928	30
<i>Section IV.</i> — La note américaine du 11 janvier 1928	34
<i>Section V.</i> — La note française du 21 janvier 1928	36
<i>Section VI.</i> — La note américaine du 27 février 1928	40
<i>Section VII.</i> — La note française du 30 mars 1928	43
<i>Section VIII.</i> — Les deux conceptions en présence	46

CHAPITRE II

Historique du Pacte de Paris (*suite*). — Extension des négociations

<i>Section première.</i> — La note américaine du 13 avril 1928 aux grandes Puissances et le projet américain	49
<i>Section II.</i> — Le projet français de traité multilatéral	52
<i>Section III.</i> — Les réponses des quatre Puissances	54
<i>Section IV.</i> — Extension de l'invitation aux Dominions et à l'Inde	61
<i>Section V.</i> — La note américaine du 23 juin 1928 et le second projet américain	64
<i>Section VI.</i> — Les réponses des quatorze Puissances	74
<i>Section VII.</i> — Signature du pacte. — L'Invitation adressée aux Puissances. — L'U. R. S. S. et le protocole Litvinoff. — La mise en vigueur du pacte de Paris	78

CHAPITRE III

L'Interprétation du Pacte de Paris

<i>Section première.</i> — Sources d'interprétation du pacte de Paris	84
<i>Section II.</i> — Qu'interdit le pacte de Paris?	88

<i>Section III.</i> — Que permet le pacte de Paris? Conduit-il indirectement à l'arbitrage obligatoire?.....	90
<i>Section IV.</i> — Quelles guerres restent possibles?.....	94

CHAPITRE IV

Lacunes et imperfections du Pacte

<i>Section première.</i> — La conception anglo-américaine de la légitime défense	98
<i>Section II.</i> — Absence de définition de l'agresseur et de la guerre défensive	107
<i>Section III.</i> — Le pacte n'organise aucune procédure d'arbitrage.	109
<i>Section IV.</i> — Le pacte ne comporte pas de sanctions juridiques.	112

CHAPITRE V

Les conséquences pratiques du Pacte de Paris

<i>Section première.</i> — Le pacte de Paris et le pacte de la S. D. N.	122
<i>Section II.</i> — Le pacte de Paris et les accords de Locarno	134
Conclusion	141
Annexe. — Texte du pacte de Paris	147
Bibliographie	151

